مايكل جونستون

متلازمات الفساد

الثروة، والسلطة، والديمقراطية

نقله إلى العربية

د. نايف الياسين



متلازمات الفساد

الثروة، والسلطة، والديمقراطية

مايكل جونستون

نقله إلى العربية

د. نايف الياسين



Original Title:

Syndromes of Corruption

Wealth, Power, and Democracy

By: Michael Johnston

ISBN 0 - 521 - 61859 - 2

ISBN 1 - 390 - 54 - 9960 - 978

الطبعة العربية الأولى 1429هـ _ 2008م

الناشر العبيكان Obeikan للنشر

المملكة العربية السعودية - شارع العليا العام - جنوب برج المملكة - عمارة الموسى للمكاتب

هاتف: 2937574 / 2937581، فاكس: 2937588 ص.ب: 67622 الرياض 11517

© مكتبة العبيكان، 1429هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

جونستون، مايكل

متلازمات الفساد: الثروة والسلطة والديمقراطية./ مايكل جونستون؛ نايف الياسين. - الرياض

1429هـ

418 ص؛ 16.5×24 سم

ردمك: 1 - 390 - 54 - 9960 - 978

1 - الفساد الإداري 2- استغلال النفوذ أ. الياسين، نايف (مترجم) ب. العنوان

ديوي: 350.994 1429/81

ردمك: 1 - 390 - 54 - 9960 - 978 رقم الإيداع: 1429/81

امتياز التوزيع شركة مكتبة العبيكان Obeikan

المملكة العربية السعودية - العليا - تقاطع طريق الملك فهد مع شارع العروبة

هاتف: 4160018 / 4654424 - فاكس: 4650129 ص.ب: 62807 الرياض 11595



متلازمات الفساد

يشكل الفساد تهديداً للديمقراطية والتنمية الاقتصادية في العديد من المجتمعات. وهو ينشأ من الطرق التي يسعى من خلالها الناس إلى الحصول على الثروة والسلطة والطرق التي يستعملونهما بها، ومن قوة أو ضعف الدولة والمؤسسات السياسية والاجتماعية التي تعزز هذه العمليات أو تقيّدها. ويجادل مايكل جونستون بأن الاختلافات في هذه العوامل تؤدي إلى ظهور أربع متلازمات للفساد: أسواق النفوذ، وكارتيلات النخبة، وحكم الأوليغاركات والعائلات، والمسؤولون الحكوميون. ويستعمل جونستون الإجراءات الإحصائية لتحديد المجتمعات التي تنتمي إلى كل فئة، كما يستعمل حالات درسية؛ ليظهر أن المتلازمات المتوقعة تظهر دائماً. وتتضمن البلدان موضع الدراسة كلاً من الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا (أسواق النفوذ) وإيطاليا، وكوريا، وبوتسوانا (كارتيلات النخبة)، وروسيا والفلبين، والمكسيك (الأوليغاركات والعائلات)، والصين، وكينيا، وأندونيسيا (المسؤولون الحكوميون). ثم يستكشف الفصل الختامي الإصلاح، مؤكداً على كيفية تطبيق الإجراءات المألوفة ـ أو الإحجام عن تطبيقها؛ خشية أن تحدث ضرراً ـ مع التأكيد على قيمة «التحولات الديمقراطية العميقة».

مايكل جونستون هو أستاذ كرسي تشارلز دانا للعلوم السياسية ورئيس قسم العلوم الاجتماعية في جامعة كولغيت.

mjohnston@mail.colgate.edu


إلى بتسي،
دائماً.

المحتويات

قائمة الأشكال

قائمة الجداول

تمهيد

«لقد رأيت المستقبل، إنه شبيه جداً بالحاضر، إلاّ أنه أطول فقط ...»

دان كوينزبزي

ناقد، ومعلق اجتماعي، ولاعب بيسبول

كانت هناك مرحلة في الماضي غير البعيد، لم يعبأ بها عدد كبير من واضعي السياسات والباحثين بالفساد. بصرف النظر عن أسباب تلك المرحلة الجافة الطويلة ـ سواء كانت ندرة الأدلة المنتظمة، أو الرغبة في تجنب إظهار السذاجة، أو المصالح المؤسسية الخاصة، أو الامتناع الصريح عن المغامرة بدخول قضية نظرية ـ فإن الفساد عاد في نهاية ثمانينيات القرن العشرين إلى الظهور على الأجندة. وخلال السنوات المقبلة، أصبح «موضوعاً ساخناً» بامتياز يجتذب اهتمام الحكومات، ووكالات المساعدة والإقراض، وقطاع الأعمال، وعدداً متزايداً من الباحثين في مختلف المجالات. لقد تعلمنا خلال الحقبة الماضية الكثير عن الفساد، وعلاقته بالتنمية، وتعقيدات الإصلاح، وأصبحنا نمتلك قدراً من المعارف، والبيانات، والخبرات كان من الصعب تخيلها قبل جيل من الآن.

إلاّ أنه، وبالرغم من كل ما تحقق، يبدو أننا وصلنا إلى حال من الركود في هذا المضمار. كما أشير في الفصول الأولى من هذا الكتاب، فإن النظرة المهيمنة إلى الفساد هي نظرة جزئية، تتعاطى مع الرشوة ـ المتعلقة عادة بالتجارة والمساعدات الدولية، وغالباً على مستويات عليا ـ على أنها رديف للفساد بشكل عام. فالكثير من الدراسات التجريبية تركز على التحليل الإحصائي لمؤشرات الفساد أحادية البعد، أو حالات درسية غنية بالتفاصيل، لكنها غير متكاملة في إطار مقارن. ويبقى هذان التقليدان البحثيان منفصلين إلى حد بعيد، بدلاً من أن يكمّل أحدهما الآخر. يجري في كثير من الأحيان اختزال آثار الفساد إلى

بيانات اقتصادية، تسهّل العمل الإحصائي، لكنها في كثير من الأحيان تساوي بين الرفاه الإنساني واتجاهات الناتج المحلي الإجمالي، ولا تفصح كثيراً عن قضية العدالة. لقد قادت هذه النقاشات مجموعات مدافعة عن رزمة التغييرات التي شاعت تسميتها بالعولمة ـ وهي رؤى وسياسات اعتقد أنها إيجابية أكثر منها سلبية، إلاّ أنها تؤطر قضايا الفساد على أنها عوائق للأسواق الحرة، وتنظر إلى الإصلاح على أنه مهمة تتمثل في التحرير الاقتصادي المستمر. أخيراً، وحين يقال الكثير عن فهم البيئات المتنوعة، فإن توصيات الإصلاح لا تختلف كثيراً عن بعضها.

هذا الكتاب ليس بأي حال هجوماً مباشراً على تلك المصالح والرؤى؛ فقد تعلمنا الكثير الكثير خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، بحيث لا نستطيع القول: إن النقاشات والنتائج الرئيسة خاطئة بأي معنى جوهري، بل إن الكتاب يقدم أفكار ناقد مناصر لا يريد أن تصبح الأبحاث في مجال الفساد، على الأقل، «شبيهة جداً بالحاضر، إلا أنها أطول فقط». في حين أني لا أتفق مع بعض الحجج والنتائج والسياسات التي يتبعها أنصار تحرير الأسواق، والعديد من الوكالات الحكومية الأميركية، فقد شاركت في نقاشاتهم وعملت كباحث واستشاري، وحظيت دائماً بقدر منصف من الاستماع. لدي تحفظات منهجية على مؤشر مدركات الفساد الشهير الذي وضعته منظمة «الشفافية الدولية»، وأعبر عن هذه التحفظات في عدد من المواضع في هذا الكتاب. كما أنني كنت على صلة بفرع «الشفافية الدولية» في الولايات المتحدة لعقد من الزمن (هنا أفصح عن كل شيء)، وأتفق مع الأهداف العامة للمنظمة، وأكن الكثير من الاحترام لما قامت به المنظمة ومؤشرها لوضع قضايا الفساد على الصفحة الأولى والإبقاء عليها في ذلك المكان البارز.

إنني أجادل هنا بضرورة وجود منظور أكثر تمايزاً ومقارنة للفساد وللإصلاحات التي ينبغي علينا تحقيقها. والهدف هو البدء باتجاهات وصعوبات التنمية وتتبع مضامينها بالنسبة للمشكلات المتناقضة التي ينطوي عليها الفساد

المنتظم الذي تعاني منه المجتمعات المختلفة. وقضايا التنمية هذه، كما الفساد نفسه، موجودة في ديمقراطيات السوق الغنية كما في المجتمعات التي تمر في مرحلة من التغيرات السريعة. في الواقع، فإن بعض مشكلات الفساد في تلك البلدان الأفقر والأقل ديمقراطية تنشأ أصلاً في الأجزاء الأكثر تطوراً من العالم. إني أفترض وجود أربعة متلازمات رئيسة للفساد، وأعرض حالات درسية لكل منها، وأنخرط في بعض التأملات التي آمل أن تكون مفيدة حول مختلف أشكال الإصلاح اللازمة لكل منها. ويؤكد هذا النقاش على الطرق التي ينبغي علينا اتباعها (أو عدم اتباعها) لتطبيق الإجراءات الإصلاحية المألوفة، بدلاً من البحث عن حلول سحرية. وكما أشير في بداية الفصل الأخير، فمن غير المرجح أن يقتنع كل المهتمين بالفساد بما سيرد في الفصول المقبلة. بدلاً من ذلك، فإن الغاية هي تحفيز جولة أخرى من النقاش حول كيفية اختلاف الفساد في البيئات المختلفة، وحول ماهية الأسباب الكامنة وراء هذه التناقضات، وما ينبغي فعله من أجل توفير علاجات أكثر نجاعة.

كائنة ما كانت مزايا ومثالب هذا الكتاب، فما كان له أن يكتب لولا القدر الكبير من الدعم والمشورة. زوجتي بيتسي وابناي مايكل وباتريك تحملوا من الحديث عن الفساد أكثر مما يمكن لأي شخص أن يتحمله خلال حياة بأكملها. جامعة كولغيت، وقبلها جامعة بيتسبارا، شجعتاني على التدريس والبحث في هذا المجال لمدة ثلاثين عاماً. لقد قدم لي مجلس أبحاث جامعة كولغيت التمويل لتعيين باحثين مساعدين. أما مكتب عميد الكلية وقسم العلوم الاجتماعية فقد أسهما في تمويل الأسفار لحضور عدد كبير من المؤتمرات. الأصدقاء والزملاء في جامعة كولغيت وفي أماكن أخرى، بمن فيهم جيسيكا ألينا ـ بيسانو، وبيرت ليفين، وستيفن موريس، ونيكولاي نايدينوف، ومادلين أودونيل، وآن بيتشر، وسوزان روز ـ أكرمان، وبرترام سبيكتور، الذين تكرموا بقراءة أجزاء من المسودات العديدة والتعليق عليها. البروفيسور أنطونيو أزويلا من الجامعة

الوطنية المستقلة في المكسيك وخافير غونزاليس من وزارة الوظائف العامة اللذان قدما توجيهات قيمة حول موضوع الإصلاحات الرئاسية في المكسيك. إيان هيلفانت من القسم الروسي في جامعة كولغيت وطالبته أماندا إيغان اللذان قدما ترجمات سريعة ودقيقة في عدة مناسبات، ورينا سافاراليفا، من منظمة الشفافية الدولية في أذربيجان التي كانت وسيطاً قيماً في الحصول على إذن باستخدام صورة غلاف هذا الكتاب. سيندي تيريير وليندا روشر من جامعة كولغيت اللذان قدما دائماً الدعم الإداري الناجح، كما كان لطلابي من الباحثين المساعدين، بمن فيهم ريتشارد كيم، وفرانسيس مسيح، وجيري بيتسلي، وتيفاني تومبسون، وسيسيليا فاغنر إسهاماتهم التي أتت بأشكال متعددة.

خلال العام الدراسي 2002/ 2003 كان من حسن حظي أني كنت عضواً في كلية العلوم الاجتماعية، وزميلاً في الصندوق القومي للعلوم الإنسانية، في معهد الدراسات المتقدمة في جامعة برينستون في نيوجيرسي. قدم لي المعهد دعماً كبيراً ومجتمعاً حقيقياً من الباحثين في مجال الفساد وقضايا أخرى، والأفضل من ذلك، عاماً كاملاً دون أعباء. وكان كل ذلك جوهرياً في إكمال هذا الكتاب. مايكل وولزر قام بتنظيم حلقة بحث محفزة في المعهد تركزت على قضايا الفساد. وقد استفدت بشكل كبير من ملاحظاته وكذلك من ملاحظات كليفورد غيرتز، وإيريك ماسكين، وفيليب بوند، وبريندا شالفن، ونيل إينغيلهارت، وجون غيرينغ، وجينيفر هيستي، وراسما كاركلينز، ومادلين كوشين، وولف ليبنييز، وسانكار موثو، وربيرتو سيرانو، ورالف ثاكستون. وكانت مساعدة ليندا غارات، سكرتيرة أعضاء الهيئة البحثية، لا غنى عنها. أتوجه بخالص الشكر لكل العاملين في المعهد، وللصندوق القومي للعلوم الإنسانية على تلك السنة الرائعة. كما أشكر البروفيسور ويليام هيفرنان وجون كلينيغ من كلية جون جي في جامعة سيتي في نيويورك للفرصة التي أتاحاها لي لعرض مسوّدة أولية لبحثي حول الفساد في مؤتمر متميز في أيلول، 2002. أعضاء حلقة بحث في مركز ويذرهيد

للشؤون الدولية في جامعة هارفارد، الذي تديره البروفيسورة سوزان فار، قدموا أسئلة صعبة ومقترحات قيمة رداً على عرضي للحالات الآسيوية في تشرين الأول 2004. وقد كانت النصائح التي أسداها جون هاسلام من مطبعة جامعة كيمبريدج، والمراجعون مجهولو الأسماء، مفيدةً بأكثر من شكل. لقد ساعد جميع هؤلاء الأشخاص في جعل هذا الكتاب أفضل، ولكن لا يتحمل أحد منهم المسؤولية عن مثالبه.

في منتصف سبعينيات القرن العشرين بدأت بتدريس برنامج متقدم حول الفساد السياسي. بدأ البرنامج على شكل نقاش للولايات المتحدة مع بعض الأمثلة المقارنة، وتطور إلى دراسة لقضايا الفساد الدولي والتنمية الدولية تشكل الولايات المتحدة فيه واحداً من أمثلة عديدة. وعبر السنوات أتيحت لي الفرصة أيضاً لزيارة عدة دول لدراسة جهودها الإصلاحية والإسهام فيها، وتقديم المحاضرات، والمشاركة في المؤتمرات. وقد طرح علي الطلاب، والباحثون، والمواطنون، والمسؤولون الذين التقيتهم خلال تلك المرحلة أسئلةً، وتحديات، وأفكاراً جديدة. كان ذاك جزءاً من المستقبل الذي آمل أن يكون شبيها جداً بالحاضر.

إيرلفيل، نيويورك

5 كانون الثاني، 2005

1 الثروة، والسلطة، والفساد

ثلاثة أسئلة

لقد أدى عقدان من التحرير في السياسة والأسواق، والحركة المتسارعة باطراد للأشخاص، ورؤوس الأموال، والمعلومات عبر المناطق وحول العالم، إلى إعادة تشكيل المجتمعات في سائر أنحاء العالم ـ ونحو الأفضل في العديد من النواحي. غير أن هذه التطورات كانت مصحوبة بمخاوف متجددة فيما يتصل بالفساد. توافرت فرص جديدة وكبيرة للسعي وراء الثروة والسلطة وكذلك الوسائل الجديدة لاستعمالهما وتبادلهما بطرق غير مشروعة ولنقل عائدات ذلك عبر الحدود وبسرعة كبيرة. الفساد يعود بالفائدة على قلة من الناس على حساب الأغلبية: حيث إنه يؤخر ويشوه التنمية الاقتصادية، وينتهك الحقوق الأساسية والإجراءات القانونية، ويحوّل الموارد عن مقاصدها الأصلية، سواء كانت خدمات أساسية، أو مساعدات دولية، أو الاقتصاد بمجمله. وخاصةً عندما تكون الدول ضعيفة، فإنه يرتبط غالباً بالعنف. ويعود هذا جزئياً إلى أنه بسبب الفساد، فإن «الديمقراطية» تعني مزيداً من انعدام الأمن، و«الأسواق الحرة» تعني أن يصبح الأغنياء أكثر غنى على حساب باقي أفراد المجتمع.

تطرح هذه المشكلات أسئلة جوهرية حول الوسائل التي يسعى من خلالها الأشخاص إلى تبادل الثروة والسلطة، وحول الطرق التي تُحكم من خلالها المجتمعات والاقتصادات. لقد قمنا، ولأجيال حتى الآن، بإحالة الأسئلة الأساسية المرتبطة بالعدالة والسياسة، والمساءلة، والحكم إلى الأسواق، أو حاولنا اختزال السياسة والحكم في عمليات شبيهة بعمليات السوق. لقد نُزع التأكيد عن الأطر الاجتماعية والأطر المؤسسية للدولة، وهي الجوهرية للمحافظة على الديمقراطية والأسواق معاً، وأيضاً لمنعهما من الشطط، أو تم توصيفهما

كمشكلات ينبغي حلها عن طريق المزيد من التحرير. وفي الأثناء نفسها، يتوقع من المجتمعات النامية أن تصل إلى مستويات من الشفافية والاستقامة استغرقت المجتمعات المتقدمة عقوداً للوصول إليها، وأن تفعل ذلك وهي تنافس في الأسواق العالمية وتمر في مرحلة تحول سياسي. ما عقّد المشكلة هو النظرة إلى الفساد التي تتلخص في «قياس واحد يناسب الجميع». بمعنى أنه يتكون بشكل أساسي من الرشوة والتي تختلف فقط في الدرجة بين المجتمعات المختلفة، وإلى الفساد على أنه عملية تقوم على جعل المجتمعات النامية أكثر شبهاً بالغرب.

لكن في حين أن ديمقراطيات السوق الغنية تتشابه في كثير من الأوجه، فإن الفقر والديكتاتورية تتنوع كثيراً، وكذلك الفساد. يشكّل التصدي إلى هذه المشكلات المتنوعة تحدياً تحليلياً وسياسياً، إذ علينا أن نفهم مشكلات الفساد المتناقضة في المجتمعات المختلفة، والتأكيد على قيمة الحكم، والسياسة، و«الدمقرطة المعمقة»، إذا أردنا لمزايا التغيير السياسي والاقتصادي العالمي أن تتوزع على نحو أكثر عدالة.

متلازمات متناقضة

هذا كتاب عن الفساد والتنمية، يركز على الطريقة التي يتم من خلالها استعمال وتبادل الثروة والسلطة في بيئات متنوعة. وأنا أتصدى لثلاثة أسئلة: ما هي الصلات بين التحرير السياسي والاقتصادي، وقوة أو ضعف الدولة، والمؤسسات السياسية والاجتماعية، وأنواع الفساد التي تتعرض لها المجتمعات؟ ما هي متلازمات الفساد التي تنتج عن تضافر هذه التأثيرات وكيفية اختلافها؟ وما هي أشكال الإصلاح الملائمة ـ أو غير الملائمة ـ لمشكلات الفساد المتباينة؟

كمعظم المحليين الآخرين، أعتقد أن الفساد غير ديمقراطي وضار على النمو الاقتصادي. غير أن هذا الكتاب يختلف عن معظم الكتب الأخرى في أربعة وجوه مهمة.

أولاً: أنا أجادل أنه من غير المجدي ترتيب المجتمعات على سلم يتدرج من مستويات عليا إلى مستويات دنيا من الفساد. بدلاً من ذلك، أحدد أربع متلازمات مميزة للفساد تعكس وترسخ مشكلات أعمق في المشاركة والمؤسسات الديمقراطية والاقتصادية.

ثانياً: أتناول في تحليلي مشكلات الفساد في المجتمعات المتقدمة كما في المجتمعات النامية. إن الديمقراطيات الغنية لديها مشكلات فساد خاصة بها ـ إضافة إلى مفاهيم الإصلاح التي رسمتها ـ تسهم بقدر كبير في تكوين الصعوبات والفرص التي تواجه المجتمعات النامية.

ثالثاً: أعترض على العديد من الوصفات الحالية للإصلاح وذلك بالمجادلة بأنه لا يكفي ببساطة تحديد ملامح نموذج دمقرطة سوق مثالية يبدو أن المجتمعات النامية تفتقر إليها. بدلاً من ذلك، ينبغي علينا دراسة القوى والمصالح الفعلية على الأرض والتي تدفع الممارسات السيئة التي تعاني منها تلك المجتمعات. إن القيام بذلك من شأنه أن ينتج إستراتيجيات إصلاح تختلف من مجتمع إلى آخر، لكنها تستمد الدعم من المصالح الدائمة في المجتمع. أخيراً، فإن أحد المواضيع الرئيسة في الكتاب يتركز على قيمة المؤسسات، والسياسة، والدولة. منذ ثمانينيات القرن العشرين، ينظر إلى الفساد غالباً على أنه أثر وسبب للتحرير الاقتصادي غير الكامل، وتعالَج المؤسسات والسياسات العامة على أنها في معظم الأحيان عوائق لهذه العملية. وهكذا فقد أكدت إصلاحات القطاع العام على الأهداف الضيقة «للحكم الرشيد» في حين مضى التحرير في الاقتصاد والسياسة دون أسس مؤسسية جوهرية. أنا أجادل، على النقيض من ذلك، إن الإصلاح ليس فقط مسألة تحسين الإدارة العامة، بل مسألة عدالة. وهذا يتطلب «دمقرطة معمقة». ليس فقط إجراء انتخابات بل الانخراط في مناظرات حيوية حول قضايا حقيقية بين الأشخاص والمجموعات القادرة على الدفاع عن نفسها سياسياً، والتوصل إلى تسويات سياسية تدعمها المصالح الدائمة لهؤلاء الأشخاص وهذه المجموعات. إن هذا التنافس، إضافة إلى «الامتلاك» الاجتماعي الذي يعززه هما اللذان ساعدا في بناء الديمقراطية في

المجتمعات التي بقيت قوية فيها[1] .بدون هذا الأساس الاجتماعي، فإن أفضل أفكارنا حول الإصلاح لن تتمكن على الأرجح من أن تتجذر.

سأقوم بتطوير هذه الأفكار في ثمانية فصول. سيتناول الفصل الأول طبيعة متلازمات الفساد. وسيدرس الفصل الثاني «الإجماع الجديد» الذي يدفعه التحرير الاقتصادي، والذي نشأ فيما يتعلق بالفساد وصلاته بالدمقرطة والتنمية. في الفصل الثالث أعرض أربعة متلازمات تعكس التراكيب المكونة من المشاركة الاقتصادية والمؤسسات. فساد «أسواق النفوذ» ينطوي على جهود تبذلها المصالح الخاصة؛ لتستأجر الوصول والنفاذ إلى عمليات وضع السياسات التي تجري بشكل مؤسسي راسخ، في معظم الأحيان من خلال الشخصيات السياسية كوسطاء. هذا الشكل من الفساد هو الذي يميز ديمقراطيات السوق المتقدمة، لكن في حين أثر هذا النوع من الفساد في المفاهيم الأساسية للإصلاح فإنه يختلف من أوجه مهمة عن ذاك الموجود في العديد من الأماكن الأخرى. فساد «كارتيلات النخبة» يوجد في شبكات النخبة السياسية، والاقتصادية، والعسكرية، والبيروقراطية، أو العرقية والمحلية طبقاً للمجتمع المعني، وتساعد على تعزيز هذه الشبكات. إنه يساعدهم في الدفاع عن هيمنتهم في مناخ من المنافسة السياسية المتزايدة والمؤسسات متوسطة القوة. أما فساد «حكم العائلات والأوليغاركات» فيوجد في بيئات خطرة، وأحياناً عنيفة، تشهد فرصاً اقتصادية وسياسية متعاظمة في ظل مؤسسات ضعيفة. ويسيطر عليه أشخاص يمكن أن يكونوا موظفين حكوميين أو رواد أعمال، تكون سلطتهم شخصية وتجتذب الكثير من الأتباع. «المسؤولون الحكوميون» هم موظفون حكوميون، أو أتباعهم الذين ينهبون الاقتصاد دون رادع. تكون المؤسسات والمنافسة السياسية أضعف ما تكون في هذه الفئة، أما الفرص الاقتصادية فتكون نادرة ويحتدم الصراع عليها. التحليل الإحصائي في الفصل الثالث يستعمل إجراءات المشاركة والمؤسسات لتصنيف نحو مئة بلد في هذه الفئات الأربع.

فصول الكتاب من الرابع وحتى السابع تضع المتلازمات المفترضة موضع الاختبار من خلال سلسلة من الحالات الدرسية. يتم استكشاف أسواق النفوذ في الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا (الفصل الرابع). في حين أن كارتيلات النفوذ

في إيطاليا، وكوريا، وبوتسوانا هي محور الدراسة في الفصل الخامس. انظر في حكم العائلات والأوليغاركات في روسيا، والمكسيك، والفلبين في الفصل السادس، وفي المسؤولين الحكوميين في الصين، وكينيا، وأندونيسيا في الفصل السابع. لن تكون مشكلات الفساد الموجودة في مجموعة من المجموعات متطابقة؛ في الواقع تتم دراسة بعض البلدان؛ لأنها توسع حدود هذه التصنيفات. كما لا يمكن للحالات الدرسية القصيرة أن تغطي كل حالات أو أوجه الفساد في أي بلد من البلدان. إلاّ أن المتلازمات الأربع التي تشكل النموذج المثالي واضحة في الحالات الدرسية، كما أن التباينات الموجودة بينها تتطابق بشكل عام مع تلك المقترحة في الفصل الثالث. وأخيراً، يربط الفصل الثالث بين فكرة متلازمات الفساد وأسئلة أوسع، ويقترح الطرق التي ينبغي أن يتم من خلالها تعديل إستراتيجيات مكافحة الفساد، لتتلاءم مع الأوضاع المتناقضة في المجتمعات المختلفة. لا يتم تقديم النتائج على أنها «مجموعة أدوات» لمعالجة الفساد؛ إلا أنها تساعد على فهم الكيفية التي تتفاوت فيها مشكلات الفساد في بيئات معقدة، وكيف أن التحليل والإصلاح يجب أن يأخذا المشكلات التنموية الأكثر عمقاً بعين الاعتبار.

ربط تقليدين تحليليين

بالرغم من زيادة الاهتمام بشكل كبير بالفساد خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، فإن جزءاً يسيراً من الأبحاث الناتجة عن ذلك هي من النوع المقارن بشكل واسع أو منتظم. لقد كان الكثير من العمل الذي أجري مؤخراً عبر ـ قطاعي، يطبق في الغالب الإجراءات والنماذج الإحصائية على أعداد كبيرة من البلدان لمعرفة ترتيبها في مؤشرات الفساد أحادية البعد المختلفة. التقليد الثاني الأكثر رسوخاً يصف حالات أو مجتمعات بقدر كبير من التفصيل، ومع بذل كثير من الاهتمام بالتاريخ، والثقافة، والسياق الاجتماعي. كلا الإستراتيجيتين جوهرية: يمكن للأولى أن تحدد التباينات والاتجاهات الأوسع، ويمكن أن تقدر قوة العلاقات بين عدد من المتحولات. وتسرد الثانية قصصاً مثيرة للاهتمام حول

عمليات الفساد وتذكرنا بأنها مترسخة في التفاعلات البشرية المعقدة. إلا أن في المقاربتين مواطن قصور: فالعمل عبر القطاعي ومؤشرات الفساد تفرض نموذجاً عاماً على كافة الحالات وليست حساسة بشكل خاص للتنويعات الكيفية. في الواقع، فإن هذه النماذج تفترض أن الفساد هو نفسه من حيث الجوهر في الدنمرك، والولايات المتحدة، وبوتسوانا، والصين، ويختلف فقط من حيث الدرجة. من جهة أخرى، فالحالات الدرسية الوصفية لا تؤدي عادة إلى مقارنات منتظمة تتجاوز الأزمنة والأماكن المحددة؛ في الواقع فإن عدداً من الباحثين الذين يقولون بهذا النوع من العمل يقاومون فكرة المقارنة في الأساس. وينزع العمل عبر القطاعي إلى التركيز أكثر من اللازم على الأوجه المشتركة في حين يمكن للحالات الدرسية أن تبالغ في إبراز التباينات وحالات التفرد.

أنا أسعى إلى مستوى متوسط من المقارنة، مستوى لا يتجاوز التقليدين الآنفي الذكر بل يربط بينهما. سيتم توظيف عمليات التنمية الكامنة وراء المتلازمات وذلك باستعمال المؤشرات الإحصائية، إلا أن ما تظهره عن الفساد في مجتمعات معينة سيتم اختباره على حالات وصفية. وستتم مقارنة هذه الحالات الوصفية بدورها مع بعضها في إطار النقاش حول المتلازمات. يمكن لهذه الإستراتيجية أن تظهر لنا ما إذا كانت الأنماط المتوقعة للفساد موجودة في الواقع، وكيف تعكس أنماطاً أعمق في المشاركة والمؤسسات، وكيفية تأثيرها على التنمية السياسية والاقتصادية. هذه النتائج لا تشير فقط إلى فرص رئيسة في الإصلاح بل إنها تساعد أيضاً على تفسير فشل بعض الجهود السابقة التي هدفت إلى ضبط الفساد، أو لماذا كانت آثارها ضارة أكثر منها مفيدة.

مجال أعيد اكتشافه

بعد جيل لم تجتذب خلاله قضية الفساد كثير اهتمامٍ من الباحثين وواضعي السياسات، فقد عادت القضية للظهور على الأجندة الدولية للسياسات في مطلع تسعينيات القرن العشرين. ومن بين الأسباب الممكنة لذلك كانت نهاية الحرب

الباردة، التي قلصت الأهمية الجيوسياسية للعديد من الأنظمة الفاسدة وكثفت الضغوط على موازنات المساعدات والقروض؛ والتنافس العالمي المتزايد بين الشركات ومديري رؤوس الأموال، والبلدان الساعية للحصول على استثمارات، مما جعل من الصعوبة بمكان تبرير الفساد «كنفقات نثرية»؛ والصعوبات المصاحبة لعمليات التحول الديمقراطي والتحول نحو اقتصاد السوق؛ والتحولات الأيديولوجية بعيدة المدى في النظرة إلى القطاعين العام والخاص.[2]

لقد شاع إحساس أيضاً بأن الفساد ينمو بسرعة. عندما فقدت الأنظمة المشبوهة غطاءها الأيديولوجي وتحولت بلدان أخرى نحو الديمقراطية والأسواق المفتوحة، أميط اللثام عن العديد من الفضائح، بعضها جديد وبعضها الآخر معروف منذ مدة. إن «الفساد» مصطلح استفزازي ويوفر في ذات الوقت تفسيراً مناسباً لجملة من مشكلات التنمية، والسياسات؛ [3] ولذلك فمن غير المفاجئ أن يصفه الساعون إلى اتخاذ إجراءات معينة فيما يتعلق بمشكلة ما بطريقة درامية. لقد بدأت الشركات الدولية، ومؤسسات المساعدات والإقراض، بالنظر إلى الفساد في البلدان المستهدفة، وكذلك في برامجها وعملياتها الذاتية بقدر أكبر من المباشرة. لقد أدى النمو الاقتصادي والتوقعات المحبطة لأولئك الذين لم يستفيدوا من ذلك النمو إلى تشكل مجموعات اجتماعية أكثر بروزاً ونشاطاً في العديد من البلدان؛ وخاصةً حيث تكون المعارضة خطراً، فإن قضايا الفساد تشكل إحدى الطرق التي يمكن من خلالها مساءلة الأنظمة دون أن تتحدى حقها المزعوم في الحكم.[4] كما أصبح الفساد أيضاً محوراً لعملية مستمرة من التوعية والمتابعة الحثيثة. منظمة «الشفافية الدولية»، على سبيل المثال، والتي تأسست عام 1993، وسّعت مجال عملها وتستمر في العمل الدؤوب على عدة مستويات. إن التقنيات الجديدة في البحث والعثور على الأدلة والتحقق منها تسهم أيضاً في ترسيخ الانطباع بأن الفساد في ازدياد.

في الواقع لا أحد يعرف إذا كان الفساد يزداد فعلياً.[5] إنه عملية سرية في معظم الحالات، حيث يكون لجميع الذين يعرفون بالعمليات غير القانونية مصلحة في التكتم عليها. تشير روز ـ أكرمان[6] إلى أن «الفساد واسع الانتشار» يشكل فكرة معقدة: فهل يعني ذلك أنه نشاط متكرر، أم أنه واضح ومكشوف، أم يحدث على مستويات عليا، أم أنه ينطوي على صفقات كبيرة؟ إن الأفكار المتعلقة بما يعتبر أو لا يعتبر فساداً، وما هي المستويات المقبولة فيه يمكن أن تتغير بسرعة. إلاّ أن القدر الأكبر من المخاوف يعكس إدراكاً أعمق بأن كلفة الفساد، التي كانت فيما مضى موضع نزاع، هي كلفة حقيقية وغير قابلة للترشيد. لهذه الأسباب وغيرها التزمت المنظمات الحكومية الرئيسة، ومنظمات المساعدات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، في مطلع التسعينيات، بالإصلاح.

لكن في حين يحظى هذا الاهتمام المتجدد بالترحيب ـ وهو اهتمام تأخر ظهوره على أي حال ـ فإن الرؤية التي تبلورت خلال العقد الماضي رؤية جزئية في أحسن الأحوال. ففي معظم الأحيان يتم اختزال الفساد إلى مرادف للرشوة واستغلال البيئة الاقتصادية لمصالح شخصية، وينظر إليه على أنه مشكلة للتنمية الاقتصادية. غير أن خطوط انطلاق المجتمعات نحو التنمية والإصلاح يمكن أن تتفاوت بشكل كبير. والأمر نفسه ينطبق على إيقاع التغيير ونطاق القوى التي تدعمه أو تعارضه. وإذا أخذت هذه الاختلافات بعين الاعتبار فسيكون من المفاجئ أن يتفاوت الفساد في بلدان العالم المختلفة من حيث المقادير وحسب. بالرغم من ذلك فإن عدداً قليلاً من النظريات والإصلاحات تتصدى بشكل منتظم لهذه التباينات الرئيسة. تتمثل الخطوة الأولى في فهم التنوعات الكامنة في الطرق التي يسعى فيها الناس لتبادل الثروة والسلطة.

جذور المتلازمات: المشاركة، والمؤسسات، والفساد

لم يكن من قبيل المصادفة أن يأتي انبعاث الاهتمام بالفساد خلال حقبة من التحرير والتكامل الاقتصاديين؛ إذ أن الروابط بين هذه التطورات من جهة

والمخاوف المتزايدة من الطرق التي يستعمل فيها الناس الفرص الناشئة ـ ويسيئون استعمالها، من جهة أخرى، أكثر من أن تحصى. إلاّ أن التركيز الجديد على الفساد جرى الحد منه بطرق متعددة ومختلفة من قبل مصالح ورؤى المنظمات والمصالح التي تقود المناظرة وتقود التغيرات في السياسات. أنا سأجادل بالفعل، في الفصل الثاني بأن «إجماعاً جديداً» ظهر في التسعينيات، إجماعاً يعامل الفساد على أنه رشوة وكأثر وسبب للتحرير الاقتصادي غير الكامل، أو غير المتساوي، أو غير الفعال، والحكم على الدول بشكل أساسي طبقاً لدرجة مساعدتها أو إعاقتها لعمليات السوق. إن الأفكار الكامنة وراء هذا الإجماع ليست وهماً، غير أن مشكلات التنمية تأتي بأشكال عديدة تعكس مصاعب أعمق. والتحرير السياسي ـ بالدمقرطة ـ ليست مجرد صورة طبق الأصل عن اتساع وانفتاح الأسواق، لا يمكن لأي من هاتين العمليتين أن تنتج بمفردها، إذ أن كليهما تتطلبان أرضية مؤسسية ـ وهذا بالتحديد ما هو غير موجود في العديد من البلدان النامية. كما أن إيقاع وتوازن نوعي التحرير يمكن أن يتفاوت أيضاً. ما هي الصلة بين هذه الاختلافات من جهة وأنواع الفساد المتباينة من جهة أخرى، وما هي التفاوتات الأكثر أهمية؟ أعتقد أن المقارنات الأكثر إثماراً هي تلك التي تؤكد ليس فقط مقدار الفساد، أو تقنياته المختلفة مثل الرشوة مقارنة بالابتزاز ومقارنة بالواسطة والمحسوبية، أو بالاختلافات الثقافية (بالرغم من أن هذا العنصر الأخير سيكون بالغ الأهمية لنقاشنا للإصلاح). إن التباينات الأكثر أهمية توجد على مستويات أعمق، إذ تكمن في أنماط «المشاركة» وقوة «المؤسسات» الموجودة في الحلبتين الاقتصادية والسياسية، وتلك التي تربط بينهما.

إن تطوير الأسواق والاتجاه نحو الديمقراطية يعتمدان على «المشاركة» المفتوحة، والتنافسية، والمنهجية في السياسة وفي الاقتصاد، وعلى «المؤسسات» المشروعة والفعالة التي تحمي وتضبط النشاطات في هاتين الحلبتين وفي الوقت نفسه تحافظ على الحدود الفاصلة والقنوات الواصلة بينهما. إن التنافس

الاقتصادي النشيط، بحد ذاته، لا يحقق النمو المستند على قاعدة واسعة، إذ إن السياسات والمؤسسات السليمة التي تيسر وتحمي حقوق الملكية، والاستثمار، والدخول إلى الأسواق، وإعادة التوزيع المعتدل للثروة هي أيضاً جزء من هذا المزيج. كما أن التنافس السياسي بمفرده ـ حتى لو تم التعبير عنه من خلال الانتخابات ـ ليس كافياً؛ إذ ينبغي أن تكون الانتخابات مشروعة وحاسمة إضافة إلى كونها تنافسية. وكذلك الحقوق، وإمكانية النفاذ إلى المؤسسات، والحريات في المدد الفاصلة بين الحملات الانتخابية هي مسائل بالأهمية نفسها. إن المشاركة المفتوحة والتنافسية هي أمر جوهري إذا أريد للناس أن يعبّروا عما يفضلون بحرية وأن يضمنوا أن يزن واضعو السياسات هذه التفضيلات بشكل عادل ـ وهذه ملامح أساسية للديمقراطية بالنسبة لداهل[7] ـ وإذا كان لهم أن يتمكنوا من مكافأة الحكومة الفعالة وأن يسقطوا الحكومة غير الكفأة أو التي تسيء استعمال سلطاتها. إن الأشخاص الذين يمتلكون بدائل سياسية واقتصادية يكونون أقل عرضة للاستغلال والاعتماد كلية على الحكومة. إذ أن المنافسة تضعف من قدرة أي مصلحة اقتصادية أو فئة سياسية منفردة على التحكم بمجال نشاطها. إلاّ أن المشاركة ينبغي أن تكون أيضاً منهجية ومنظمة، حيث إن التحرير الاقتصادي الكامل من شأنه أن يؤدي إلى إثراء القلة وإفقار الأغلبية، وكذلك إذا ترك عشرين أو ثلاثين حزباً سياسياً يصطرعون بحرية كاملة، فإن ذلك لن يؤدي إلى تفويض ديمقراطي. يمكن لانعدام الإحساس بالأمن أن يدفع بالسياسيين غير المطمئنين إلى إحكام قبضتهم على السلطة وإلى أن يثروا بأقصى سرعة، وأن يدفع برواد الأعمال لشراء الحماية الرسمية والإصرار على أعلى حد من العائدات قصيرة الأمد[8].

إن تسمية هذا التوازن «أحد مُثُل التنمية» وليس «المثال التنموي» هو أمر متعمد، ففي حين يمكن أن تساق حجج قوية دفاعاً عن أسلوب حياة توجهه خيارات سياسية واقتصادية جرت في عمليات مفتوحة وتنافسية، فإن رؤية للمجتمع لا تخلو بأي حال من الصعوبات ولا يتمتع بها الجميع. وفي الوقت نفسه

فإنها رؤية تتمتع بدعم واسع على العديد من المستويات، كما أنها المبرر المعلن والهدف الذي تسعى لتحقيقه العديد من السياسات التي تعيد الآن تشكيل النظام العالمي. السؤال العملي، بالنسبة لمعظم المجتمعات، ليس ما إذا كانت ستشارك في السعي لتحقيق ذلك المثال بل كيف يمكن أن تستفيد إلى أقصى حد من التغيرات التي يتم إحداثها باسمه. وثمة نقطة أخرى لا تقل أهمية، وهي أنه في حين يبدو هذا المثال وكأنه طريقة أخرى لتفويض ديمقراطيات السوق في الغرب كنماذج تحتذى لكل المجتمعات، فإن الواقع يظهر خلاف ذلك. كما سنرى، فإن تلك المجتمعات المتقدمة أيضاً لا ترتقي إلى هذا المثال في عدد من الأوجه ـ فلديها مشكلات تنعكس في أشكال الفساد التي تعاني منه. وأخيراً، فإن هذا ليس دفاعاً عن ليبرالية جديدة تحت اسم آخر، ففي حين أن الاقتصاد الحر والمفتوح هو جزء من الصورة المرسومة أعلاه، فإن المؤسسات الاقتصادية، وكبح جماح شططها، هي بالأهمية نفسها. وينطبق ذلك أيضاً على النظام السياسي الحر، والتنافسي والخاضع للمساءلة. كما سأجادل في الفصول الآتية، فإن الإصلاح ـ في الواقع السعي لتحقيق هذا المثل ـ يتطلب اهتماماً بمصلحة ورفاه المواطنين العاديين و«دمقرطة» بعيدة المدى تمكّن وتشجع أولئك المواطنين على تعبئة أنفسهم؛ دفاعاً عن مصالحهم.

توازن معقد

إن المحافظة على مشاركة مؤسسات نشطة ومتوازنة عملية معقدة، حتى في المجتمعات المتقدمة نسبياً [9]. ويعود ذلك جزئياً إلى أن العمليات السياسية الليبرالية غير المنتظمة وغير المتوازنة إلى حد بعيد. لا تستند الممارسة السياسية الديمقراطية إلى المنافسة المفتوحة وحسب، بل أيضاً إلى افتراضات قاعدية من قبيل المساواة والممارسات العادلة التي تختصر في فكرة «شخص واحد، صوت واحد». المصلحة الشخصية هي التي تدفع هذه العملية، غير أن التنازع بين هذه المصالح يجب أن يبقى في إطار حدود معينة. من منظور مثالي،

لا تعبر العمليات الديمقراطية عن المصالح الشخصية المتنوعة، بل إنها تجمعها [10] وتحولها إلى سياسات عامة مقبولة على نطاق واسع. أما الأسواق فهي، على النقيض من ذلك، لا تنطوي على ادعاءات بالمساواة، سواء من حيث العملية أو من حيث النتيجة، فالحقوق والمساءلة هنا تستند إلى الملكية وليس إلى المواطنة. إذ يفترض بالمكاسب في هذه الحالة أن تكون شخصية ومنفصلة وليست عامة ومجتمعة. وبالفعل فإن العديد من الأوجه «العامة» لعمليات السوق ـ العمليات الخارجية ـ تُستبعد من حسابات السوق، أو تؤخذ على محمل الجد فقط بسبب السياسات الحكومية: وفي حين أن المنافسة الاقتصادية مفتوحة للمشاركين الجدد، فهي مستمرة وأقل منهجية من السياسة وتنطوي نتائجها على نطاق أوسع من انعدام الوثوقية. الخاسرون يخرجون من الأسواق، والرابحون يكسبون المزايا، بطرق تفتقر إلى نظائر سياسية مشروعة. الأنظمة السياسية تتمتع بالسلطة على أرض محددة وعلى سكان معينين، في حين أن الأسواق تندمج بشكل متزايد في عمليات عالمية يمكن أن تطغى على اللاعبين المحليين والسياسات المحلية.

لو لم تكن حالات عدم الانتظام والتوازن هذه موجودة لكانت الروابط بين الثروة والسلطة أقل تعقيداً، ولما كان الفساد مشكلة كان يمكن لأي شيء تقريباً، بما في ذلك السلطة والموارد البشرية، أن يباع ويشرى، وكان يمكن للمناصب العامة أو الموارد السياسية الأخرى أن تستعمل كأي موارد أخرى في السعي للحصول على المكاسب الخاصة. لا التدخلات السياسية في الاقتصاد، ولا النفوذ الاقتصادي في عالم السياسة، كان يمكن أن يهدد القيم والعمليات الأساسية. غير أن هذه التباينات موجودة، ولذلك ثمة حاجة لأن تحافظ المؤسسات على المشاركة التنافسية وأن تضبط وتقيد حالات الشطط فيها. المحاكم، على سبيل المثال، تنفذ القوانين العامة والعقود الخاصة على حد سواء، وكذلك فإن معايير الممارسات العادلة، مثل الانتخابات النزيهة والقواعد الأساسية لشفافية الأعمال

تتطلب آليات في التشريع وتطبيق القوانين. وثمة حاجة للحدود التي تميز الدولة عن المجتمع، والأدوار والموارد العامة عن الخاصة، والمصالح الشخصية عن الجمعية، وأنماط التوزيع التجارية والبيروقراطية والتوريثية[11]. دون وجود هذه القيود، فإن المصالح الاقتصادية الكبرى يمكن أن تهيمن على السياسة، كما يمكن للسياسيين الأقوياء أن ينهبوا الاقتصاد.

غير أن المسارات والقواعد المؤسسية الرابطة بين المجالين الاقتصادي والسياسي تتمتع بأهمية موازية كحدود أيضاً. فهي جوهرية في المحافظة على أن تبقى الدولة مسؤولة أمام المجتمع وأيضاً من أجل التغذية الراجعة التي يمكن أن ترسل إشارات بالغة الأهمية لواضعي السياسات. بالرغم من ذلك، يجب أن يتمتع المسؤولون بقدر كاف من الاستقلال للقيام بعملهم بحزم ودون الاضطرار إلى المساومة، في حين لا يمكن للمجموعات في المجتمع والاقتصاد أن تكون مجرد أدوات للسياسيين والبيروقراطيين. إن المحافظة على هذا التوازن أمر معقد حتى في الديمقراطيات الناضجة؛ أما في المجتمعات التي تمر في مرحلة تحول، فإن وضع حدود ومسارات مقبولة يمكن أن يشكل تحدياً جوهرياً. وعندما لا تكون هذه الحدود موجودة أو غير كافية ـ كما في الصين المعاصرة، حيث لا تتمتع المصالح السياسية الجديدة التي أفرزتها الإصلاحات الاقتصادية إلا بمنافذ قانونية محدودة، وحيث يقتطع المسؤولون الإداريون أجزاءً من الاقتصاد لأنفسهم[12]ـ فإن هذه الحدود ستقام بشكل فاسد.

إن المشاركة والمؤسسات المتكاملة والمتوازنة، كما تم عرضها أعلاه تشكل مثلاً تموياً ـ وهو مثل سيظهر أيضاً في نقاشنا للإصلاح. ما من مجتمع يصل إلى ذلك المثل في كافة الأوجه، كما أن الحركة باتجاهه ليست حركة دائمة بالضرورة. يمكن للمشكلات أن تظهر بأشكال مختلفة. يمكن أن تكون المشاركة ضعيفة أو مقيدة أو يتم استغلالها بشتى الطرق. كما يمكن للمؤسسات أن تكون شديدة التصلب أو شديدة الضعف، أو بعيدة، أو أن النفاذ إليها متاح أكثر من اللازم، أو

أن التنسيق بينها ضعيف. في بعض الأماكن تكون المؤسسات أقوى من المشاركة، في حين أن العكس يمكن أن يكون موجوداً في أماكن أخرى [13]. في الفصول الآتية سأستكشف الأشكال التي يمكن لمصاعب كهذه أن تعزز من خلالها أنواع نمطية من الفساد. أما النقطة التي نحن بصددها الآن فهي أن المجتمعات التي ترتفع فيها مستويات الفساد لا تبتعد فقط عن المثل، لكنها تختلف أيضاً عن بعضها. وعلينا أن نتذكر أيضاً أن مشكلات الفساد الخطيرة لا تعني أن المشاركة والمؤسسات غائبة في المجتمع، بل تعني أنها تتخذ أشكالاً عديدة [14]. قد يكون المجتمع المدني ضعيفاً، وقد تكون الأحزاب السياسية ضعيفة، لكن الشبكات الواسعة للرعاة وعملائهم يمكن أن تهيمن على السياسة وقطاعات من الاقتصاد. قد تكون الأسواق المشروعة في حالة موات في حين تزدهر الأسواق غير المشروعة. قد تكون المحاكم والشرطة غير فعالة في حين تتمتع الجيوش الخاصة بسلطات كبيرة وتسيطر على مناطق واسعة. وسيستمر السعي للحصول على الثروة والسلطة، وستظهر المؤسسات، حتى ولو بشكل غير رسمي وبطرق تخدم قلة قليلة من الناس. وهكذا علينا أن نفهم ليس فقط كيفية اختلاف المجتمعات النامية عن المثل ـ وبالتأكيد ليس فقط كيفية اختلافها عن ديمقراطيات السوق الغنية ـ بل أن نركز على أشكال المشاركة والمؤسسات العاملة فيها.

إن المشكلات التي تعتري المشاركة والمؤسسات لا تسهم فقط في الفساد، بل إنها تشكّله بعدة طرق. في بعض البلدان ينطوي معظم الفساد على محاولة أصحاب الثروات الخاصة التأثير في بيروقراطيات الدولة وأجهزتها التشريعية، أما في بعضها الآخر فيستحوذ المسؤولون الحكوميون والعسكريون الأقوياء على أجزاء من الاقتصاد دون أن يتعرضوا لأي مساءلة. قد يتكون الفساد الانتخابي في بعض البلدان من سرقة الأصوات وترهيب المواطنين، بينما يدور في بعضها الآخر حول سرقة الموارد العامة لمكافأة الأتباع وشراء التأييد. وتستعمل في بعض الأحيان حوافز فاسدة من قبل النخب من أجل منع الانتخابات من أن تكون تنافسية بشكل حقيقي. يمكن لبعض أشكال الفساد أن تقرّب بين النخب في

شبكات منظمة بدرجة ما، في حين ترتبط أشكال أخرى، بالانقسامات العميقة والتنازع فيما بينها. ويرتبط الفساد في بعض المجتمعات بالعنف، في حين يكون بديلاً عنه في مجتمعات أخرى[15]، مما يمكّن الجماعات المهمشة من شراء مشاركتها في العمليات الاقتصادية أو السياسية. قد تكون الرشوة هي الشكل الأكثر شيوعاً للفساد في بعض البلدان ــ خاصةً تلك التي ساعدت بأكبر قدر في صياغة عودة الاهتمام بالمشكلة ــ أما في بلدان أخرى فقد تتمثل التحديات الأهم في الابتزاز، والاغتصاب، والواسطة، والمحسوبية، وتزوير الانتخابات، والتهرب الضريبي والجمركي، والتواطؤ بين السياسيين ورجال الأعمال، أو أعمال السرقة المباشرة من قبل المسؤولين. أنا أقترح في الفصول الآتية أن متلازمات معينة للفساد ترتبط من خلال المشاركة والمؤسسات بمشكلات أعمق في التنمية، وأن فهم تلك الأصول والتباينات أمر بالغ الأهمية في تعميم الإصلاحات المناسبة والفعالة.

ما هو الفساد؟

إن الفساد شأن معياري إلى حد بعيد ويمكن أن يكون موضع جدل حاد. بالفعل، وفي العديد من البلدان التي نعرض لها هنا، فإن «من يقرر» معنى الفساد تعتبر حقيقة مركزية في الحياة السياسية. ولقد كان إيجاد تعريف للفساد موضع جدل طويل[16]، ولا أعتقد أن بإمكاني تسوية هذا الموضوع هنا. في حين أبدأ هذا النقاش بتعريف أساسي للفساد نفسه، فإني سأركز بشكل أساسي على «المشكلات المنتظمة للفساد»، وهي فكرة مختلفة قليلاً تهدف إلى استكشاف التباينات، لا إيجاد حل مسبق لها.

ما الذي يجعل نشاطاً ما فاسداً؟

ينطوي الفساد على إساءة ائتمان، تشتمل عادة على استعمال سلطة عامة في خدمة مصلحة خاصة تأتي في أغلب الأحيان، لكن ليس دائماً بأي حال، على شكل مبالغ مالية. والفكرة الضمنية هنا هي أنه في حين أن للثروة والسلطة

مصادر واستعمالات مقبولة، فإن ثمة قيوداً على ذلك أيضاً. إلاّ أنه وفي مجتمعات تتغير بسرعة فإن ماهية هذه القيود ليست واضحة دائماً، ويمكن استعمال مصطلح «الفساد» على نحو واسع[17]. حتى في المجتمعات الأكثر استقراراً فإن معناه يبقى موضع جدل واستغلال وتحوير. قد يكون من الصعوبة بمكان رسم خط فاصل بين «العام» و«الخاص»[18]، خاصةً خلال مرحلة التحرير والخصخصة. يمكن للتغيرات في السياسات أن تجعل من الأدوار العامة أدواراً خاصة، أو أن تفوض السلطات والموارد إلى منظمات عابرة للحدود بين الدولة والمجتمع، وفي سياق هذه العملية تغيّر القواعد وتغيّر طبيعة المساءلة. قد تكون المزايا والتكلفة غير ملموسة، وطويلة الأمد، وموزعة على نطاق واسع، أو يصعب تمييزها عن العمليات الروتينية للنظام السياسي[19]. خاصةً عندما تكون المشكلة حادة، يمكن للمطالب والتوقعات المتسمة بالفساد أن تكون جزءاً من النظام، بحيث تمر دون الحديث عنها.

وما هي معايير تحديد «إساءة الائتمان»؟ تناصر إحدى المدارس الفكرية التعريفات التي تستند إلى القوانين وغيرها من القواعد الشكلية، نظراً لدقتها واستقرارها النسبيين وتطبيقها الواسع[20]. يجيب النقاد بأن القوانين قد لا تتمتع بالكثير من الشرعية (أو قد تكتب من قبل المسؤولين لحماية أنفسهم)، مما يوجب أن تتصدى تعريفات الفساد إلى مدلوله الاجتماعي ـ وليس فقط معناه الاسمي ـ وأن المعايير الثقافية أو الرأي العام تقدم بالتالي تعريفات أكثر واقعية[21]. غير أن الاعتماد على المعايير الثقافية وحدها قد يؤدي إلى «تسييب» المفهوم، أو فرض العديد من التمييزات والتصنيفات الفرعية عليه، بحيث يختفي معناه الرئيس ومقارناته المفيدة. بالرغم من ذلك يجادل آخرون بأن أي تعريف يستند في التصنيف إلى إجراءات محددة، بحيث يتجاهل القضايا الأوسع المتعلقة بالأخلاق والعدالة، ويهمل قيماً سياسية مهمة مثل القيادة، والمواطنة، والتمثيل، والمداولة، والمساءلة[22].

أنا أعرّف الفساد على أنه إساءة استعمال الأدوار والموارد العامة للحصول على مزايا خاصة، غير أني أؤكد على أن «إساءة الاستعمال» و«عام» و«خاص» وحتى «مزايا» هي موضع نزاع في العديد من المجتمعات وتعتريها درجات متفاوتة من الغموض في معظم المجتمعات. ولو كان هدفنا هو تصنيف أفعال محددة على أنها فاسدة لشكلت تلك التعقيدات صعوبة جدية، وبالفعل فهي من أسباب الطبيعة غير الحاسمة للجدل الدائر بشأن التعريفات. لكن على مستوى المنظومة، وخاصةً عندما تكون المشكلة جادة، فإن الجدل أو الغموض يمكن أن يصبحا مؤشرين مفيدين للصعوبات أو التغييرات على مستوى المشاركة والمؤسسات. إذ يمكن للجدل بشأن الحدود الفاصلة بين «العام» و «الخاص»، على سبيل المثال، أن يشير إلى مواطن ضعف مؤسسية بالغة الأهمية. وعندما ينتهك المسؤولون القواعد الرسمية دون التعرض للمساءلة، فإن ذلك يشير إلى أن القوى المقابلة في السياسة أو الاقتصاد ضعيفة أو مهمشة. تلك القضايا المتعلقة بالمنظومة يمكن أن تكون بالغة الأهمية في فهم كيفية ظهور متلازمات متباينة للفساد وسبب أهمية تلك التباينات.

وهكذا، فإن تركيزي ليس على الفساد كصفة مميزة لأفعال محددة، بل على مشكلات الفساد الجهازي بمعنى استعمالات الثروة والسلطة والروابط التي تصلها ببعضها مما يضعف بشكل كبير المشاركة المفتوحة والتنافسية و/أو المؤسسات الاقتصادية والسياسية، أو تؤخر أو تمنع تطورها. إن مشكلات الفساد الجهازي تعيق المثل التنموي الذي عرضناه في الجزء السابق بطرق مختلفة تشكل متلازمات لمشكلات المشاركة والمشكلات المؤسسية الكامنة وراءها. عندما ينظر إلى الفساد على هذا النحو، فإنه يصبح عرضاً لصعوبات التنمية ـ وبالتالي أداة تشخيصية مفيدة لفهم ماهية هذه المشكلات ـ وسبباً معززاً في الوقت نفسه.

تختلف هذه المقاربة عن مهمة تعريف فعل فاسد من نواح مهمة. قد تنطوي بعض مشكلات الفساد الجهازي على استعمالات للثروة والسلطة تكون قانونية، لكنها مع ذلك تعيق المؤسسات وتلغي مشاركة الآخرين. وبالفعل سأجادل في

الفصل الرابع أن هذا هو حال الولايات المتحدة والعديد من ديمقراطيات السوق. إضافة إلى ذلك فهي تهدف إلى الإطاحة بتطورات ذات أهمية مركزية لبعض المتلازمات والحالات التي نعرضها. إن حدود ووظائف الميدان «العام» تتغير (كما حالها دائماً)، وهيمنة الأمة ـ الدولة تتعرض للضغوط من أعلى ومن أسفل ـ إلى حد أن ادعاءها بأنها تحكم في بعض البلدان أصبح غير مقنع. حتى عندما تكون المؤسسات قوية، فإن عدداً متزايداً من النشاطات والقرارات الرئيسة يتم اتخاذها في الميادين الخاصة من خلال الأسواق، أو العمليات الشبيهة بالأسواق، حيث تخضع لقواعد وآليات مساءلة أقل تقييداً. يمكن تعريف أو إعادة تعريف نشاطات محددة على أنها فاسدة أو مقبولة في سياق تغييرات كهذه، إلا أن الروابط الرئيسة بين الثروة والسلطة، وقوة وتوازن المشاركة والمؤسسات يمكن أن تبقى هي نفسها ـ أو أن تتغير بطرق لا يمكن لتصنيف نشاطات معينة أن يحيط بها. وسأجادل بالفعل في الفصل الختامي بأن التحرير الاقتصادي المتواصل والتغيرات الحاصلة على دور الدولة يمكن في المحصلة أن تستنزف قدراً كبيراً من معنى تعريفات الفساد المستندة إلى تصنيف السلوك.

وفي الوقت نفسه، فإن هذه المقاربة، بتأكيدها على المؤسسات، لا تستبعد السياسة والمؤسسات العامة. وبالنظر إلى الجدل الذي أثير مؤخراً حول السلطة والمساءلة داخل مؤسسات خاصة من التنوع بحيث تشمل إينرون، والكنيسة الكاثوليكية، واللجنة الأوليمبية الأمريكية، وجمعيات يونايتد واي الخيرية، والبرامج الرياضية الجامعية ـ هذه أمثلة قليلة من الولايات المتحدة فقط حيث الحدود بين العام والخاص واضحة نسبياً ـ فإن ذلك قد يبدو مقيّداً دون مبرر. غير أن الحكومات تبقى مصادر مهمة للقرارات، والمزايا، والعقوبات في كل مكان تقريباً. ولو لم تكن كذلك لما اكترث كثيرون لإفسادها. وعندما تفشل الحكومات بأداء هذه الوظائف بقوة وعدالة، فإن ذلك يمثل مشكلة خطيرة. يمكن للاحتيال في الشركات التجارية أن يشبه الفساد من حيث السلوك، وقد يرتبط به من أوجه متعددة. في قطاع الأعمال، قد تكون الثروة والسلطة هي الشيء ذاته من

حيث الجوهر. إن إساءة الائتمان في القطاع الخاص قد تشير إلى تدهور النسيج الاجتماعي والأخلاقي للمجتمع. إلاّ أن اهتمامي يتركز بشكل رئيس على العلاقات القائمة بين المشاركة والمؤسسات الاقتصادية والسياسية وليس على تصنيف أفعال محددة، كما أننا لا نستفيد شيئاً من توسيع فكرة عن الفساد لتشمل كافة أشكال الأفعال الخاطئة على المستويات العليا. ولدينا سلفاً العديد من المفاهيم، مثل الاحتيال، والسرقة، والفشل في أداء الواجبات الائتمانية، والتي تنطبق بسهولة على القطاع الخاص. ولذلك فإن محور تركيزي سيكون على مشكلات الفساد الجهازي، وحيث تكون الدولة الضعيفة أو الحدود بين العام والخاص ملامح مهمة لبعض متلازمات الفساد التي سندرسها.

الخلاصة

لقد تأثرت سياسات التنمية الدولية وطموحات الشعوب والمجتمعات في سائر أنحاء العالم بشكل كبير، خلال حياة الجيل السابق، بالمثل والمصاعب التي ستكون محور اهتمام هذا الكتاب. استُهلت تسعينيات القرن العشرين بآمال حول تعاون ضمني بين الأسواق الناشئة وحول مزيد من الدمقرطة، غير أن تلك الآمال تُركت للمصادفة في كثير من الأحيان؛ إذ كان من المتوقع للسياسات والاقتصادات التحررية أن تساند بعضها بعضاً، حتى ولو لم يكن أحد يعرف تماماً كيف سيحدث ذلك. وازداد حجم المشاركة، بأشكال نافعة وضارة، في حين تم نزع التأكيد على مؤسسات الدولة، وتراجع دورها، وأصبح ينظر إليها حتماً كأسباب للفساد وعوائق للتنمية. وهكذا، فقد أصبحت «الدمقرطة» تعني مزيداً من الفقر وانعدام الأمان في الحياة الشخصية، والقيادة والسياسات غير الفعالة في الميدان العام.

لكن في الوقت نفسه يمكن تقديم حجة موازية، فقد حققت بعض الاقتصادات المتحولة نجاحاً باهراً، وإن لم يكن متسقاً (الصين، ومؤخراً الهند)، أو حافظت على الأقل على اتجاهات إيجابية (بولونيا، هنغاريا، تشيلي،

بوتسوانا). لكن اقتصادات أخرى عانت من فترات فوضى (روسيا، أندونيسيا بعد عام 1997)، وعودة إلى الوراء باتجاه الممارسات غير التحريرية (بلاروسيا)، أو الفشل الذريع (الأرجنتين وبضعة اقتصادات أفريقية). في البرازيل، اعتبر انتخاب الرئيس لولا دا سيلفا في تشرين الثاني، 2002، على نطاق واسع، رداً شعبياً سلبياً على عملية التحرير الاقتصادي وتبعاته الاجتماعية. وطرح الانهيار الاقتصادي الآسيوي في أواخر تسعينيات القرن العشرين، والأضرار التي أحدثها على الاقتصادات الناشئة التي كانت ولوقت طويل مدعاة حسد العديد من المجتمعات الأخرى، المزيد من الأسئلة حول الفساد، والأسواق، ودور الدولة.

البلدان المتقدمة أيضاً تمر بفترات من الصعوبات السياسية والاقتصادية، وهي كذلك تعاني من الفساد الذي أجادل بأنه أكثر خطورة مما تظهره معظم مؤشرات الفساد. هناك ديمقراطيات فقيرة، مثل الهند، ومجتمعات غنية غير ديمقراطية، مثل الكويت وسنغافورة. وهناك أيضاً قصص نجاح الموجة الثالثة أيضاً، مثل أسبانيا، وبولونيا، وتشيلي. وهكذا، فإن الروابط التي سنكتشفها في هذا الكتاب هي روابط معقدة، ومتلازمات الفساد الأربع التي سأقدمها ما هي إلا خطوة أولى باتجاه تفكيكها وتصميم استجابات لها في السياسات المعتمدة. بالرغم من ذلك فإن التفاؤل الذي طغى على أواخر الثمانينيات وطيلة التسعينيات من القرن الماضي تراجع مفسحاً المجال لإعادة التفكير على نحو أكثر حكمة بتحديات التحرير والتنمية ـ وبانحسار مد التفاؤل تكثف الاهتمام بالفساد. الولايات المتحدة الأميركية، ومن خلال مبادرة حسابات تحدي الألفية، جعلت الفساد والحكم الرشيد قضية تحظى بالأولوية مما يؤثر بطريقة توزيع أو حجب موارد المساعدات التنموية. واتفاقات مكافحة الفساد، التي ترعاها الأمم المتحدة، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، ومنظمة الدول الأميركية تعكس التزامات مماثلة وعلى مستوى أوسع. عندما نفكر بمبادرات كهذه، ونعيد تقييم آثار جيل من عملية التحرير الاقتصادي، ونزع التأكيد على الدولة، نجد أن

الوصـول إلى فهم واضح لطبيعـة وأصول الفسـاد أصـبح يحتل مكاناً على سلم الأولويات أعلى من أي وقت مضى.

غيـر أن الفسـاد كـان ينظر إليـه في كثيـر من الأحـيان، وفـي سيـاق المناظرة المتعلقـة بالسياسـات، على أنه مشكلة عامـة. أما أصـوله الأعمق، وطرق تغلغله في العمليات السـياسيـة والاقتصـادية، ودوره كمتـلازمـة من مـتلازمـات العـلاقات المتنوعـة والإشكاليـة بين السلطة والثـروة، والمصـالح العـامـة والخـاصـة، والدولة والمجتمع فهناك إقرار بها لكنها غيـر مفهومة بشـكل عميق. وتوضـع مؤسـسـات وأعـراف ديمقـراطيـات السـوق الغنيـة على أنهـا الهـدف المثـالي للإصـلاح، ونتيـجة لذلك نجـد أن التوصيـات بالإصـلاح لا تختلف كثيـراً من مـجتمع إلى آخـر. ويتم اختزال الكيفية التي يمكن من خـلالها للمجتمعات في مرحلة التغيير التقدم إلى موقع أفضل إلى توصيـات بتـغييـرات تقنيـة في «الحـوكمـة» والدعـوة إلى «الإرادة السياسـيـة»، في حين لا يُبـذل الكثيـر من الاهتـمـام بالمواقـع المختلفـة التـي تنطلق منها هذه المجتمعات في تلك المرحلة.

كيف وصلنا إلى هذه الرؤية للفسـاد والإصـلاح ومـصـالح ورؤى من تعكس هذه الرؤية؟ ومـا هي العناصـر المفقـودة فيهـا؟ ومـا هـي مـضـامـينهـا؟ وهل تفسـر بشكل جيـد أنماط الفسـاد والتنميـة التـي نراهـا فـي المجتـمـعـات الـفـعليـة؟ سـتكون هذه الأسئلة هي محور التركيز في الفصل الثاني.

الحواشي

1. Rustow, 1970.

2. Eliot, 1997 a; Glynn, Kobrin, and Naim, 1997.

3. Sindzinger, 2005.

4. Johnston and Hao, 1995.

5. Williams and Beare, 1999.

6. Rose-Ackerman, 1999: 4.

7. Dahl, 1971: ch.1.

8. Scott, 1972; Keefer, 1996.

9. Weingast, 1993; Scheider, 1998.

10. أشكر الدكتور سالفادور فالديز ـ بريتو، من مركز الدراسات العامة في سانتياغو، تشيلي، على ملاحظاته على هذه النقطة.

11. Johnston and Hao, 1995.

12. Hao and Johnston, 2002.

13. Huntington, 1968.

14. O'Donnell, 2001.

15. Huntington, 1968.

16. See Nye, 1967; Heidenheimer, 1970; Scott, 1972; Thompson, 1993; Thompson, 1995; Johnston, 1996; Philp, 1997; Philp, 2002.

17. Hao and Johnston, 2002.

18. Jowitt, 1983; Wedel, 2001.

19. Thompson, 1993.

20. Nye, 1967; Scott, 1972.

21. Peters and Welch, 1978; Gibbbson, 1989.

22. Dobel, 1978; Euben, 1978; Moodie, 1980; Philp, 1987; Thompson, 1993.

2 البيئة الدولية: السلطة، والإجماع، والسياسات

حياة جديدة لقضية قديمة

لقد عاد الفساد؛ ليحتل مكاناً على الأجندة الدولية بعد غياب جيل كامل؛ لأن مصالح سياسية واقتصادية مهمة وضعته على هذه الأجندة. لقد غير واضعو السياسات من الطرق التي نسعى من خلالها لتحقيق التنمية والإصلاح، في حين أن الشركات الدولية والحكومات التي أصبح لها مصالح متزايدة في نجاح تلك الشركات وسّعت من مشاركتها في الاقتصاد العالمي وفي المناظرات المتعلقة بالسياسات. لقد قدم الباحثون ومجموعات التوعية والمنافحة نظرية جديدة وبيانات مهمة نقلتنا إلى ما وراء الدوامات المتعلقة بالفساد. العديد من هذه النشاطات تعكس رؤى عالمية ذات توجهات ترتبط بالتجارة والأعمال، ومصالح المنظمات، ورؤى تحليلية تدافع عن الأسواق والسياسات المتحررة.

بالنسبة للفساد، فإن هذه النظرية العالمية والقوة الكامنة وراءها لها على الأقل ثلاثة مضامين رئيسة. المضمون الأول والأكثر وضوحاً هو التوجه العام نحو تحرير وخصخصة النشاط الاقتصادي، إضافة على انسحاب الدولة إلى وظائف أكثر تقنية ومحدودية. هذا المضمون هو الذي صبغ التنمية العالمية في الجيل السابق. هذه التغيرات تؤثر بالطرق التي يسعى من خلالها الأشخاص للحصول على الثروة والسلطة واستعمالهما وتبادلهما، وهي تشكل كما رأينا متلازمات بطرق بالغة الأهمية. ثانياً، الشركات والأعمال التي تتخذ من البلدان الغنية قاعدة لها تلعب أدواراً مهمة في الفساد الذي يحدث في المجتمعات النامية، وفي كثير من الأحيان بمباركة من حكوماتها الوطنية، فحتى وقت قريب كانت بعض المجتمعات الغنية تسمح لشركاتها الدولية باقتطاع مبالغ تدفع على شكل رشاوٍ في الخارج من فاتورة ضرائب هذه الشركات. ثالثاً، لقد ظهر إجماع جديد حول أصول الفساد وتبعاته وعلاجاته. العديد ممن يشاركون في هذا الإجماع تدفعهم

رغبة قوية لتحسين حياة الناس في البلدان النامية، وقد فعلوا الكثير لتحقيق ذلك الهدف. لكن، ورغم قوة الأطراف الداعمة لهذا الإجماع والتطرق الواسع لادعاءاته، يبقى هذا الإجماع رؤية جزئية تفرض تشخيصاً عاماً وإستراتيجية عامة على حالات متباينة. يكون لمقاربات الإجماع تأثير كبير على المستويات العليا للعموميات، لكنها لا تقول الكثير عن المجتمعات التي تكون المشكلة فيها في أسوأ حالاتها.

هذه التطورات الثلاثة جميعها قضايا مهمة في هذا الكتاب. سيلعب التوجه الواسع النطاق نحو التحرير الاقتصادي، والأسئلة التي يطرحها حول دور وسلامة مؤسسات الدولة والمؤسسات السياسية والاجتماعية دوراً مباشراً في العملية التي أعرّف من خلالها متلازمات الفساد وتقصي البلدان الواقعة في كل منها (الفصل الثالث). وسيتضح دور بعض الشركات الدولية في مشكلات الفساد في بلدان معينة في العديد من الحالات الدرسية التي سنعرض لها (الفصول 4 ـ 7). هذا الفصل يعالج بشكل رئيس الرابطة الثالثة، أي الطرق التي تضافرت فيها أوجه السياسات والنواحي التحليلية لرؤية الإجماع على المستوى العالمي للتأثير في الفساد وفي طرق فهمنا له. لقد أصبح يُنظر إلى الفساد كسبب وأثر للتحرير الاقتصادي غير الكامل أو غير المتسق وللدولة المتدخلة وغير الفعالة. إن ترتيب البلدان حسب ارتفاع أو انخفاض معدل الفساد فيها يعرّف المشكلة على أنها هي نفسها في كل مكان، ويُحكم على مداه وآثاره من الناحية الاقتصادية بشكل أساسي. ويُعتقد أن الإصلاح ينقل المجتمعات نحو مثل ليبرالي جديد من اقتصاد السوق وعمليات سياسية شبيهة بعمليات السوق تقوم بتسييرها دولة رشيقة وكفأة تقنياً لا تلعب أكثر من دور الحكم في الحلبة الاقتصادية. وهكذا تنزع أجندات مكافحة الفساد إلى الاختلاف بقدر يسير من بلد إلى آخر.

المشكلة لا تكمن في أن هذه الأفكار خاطئة تماماً، إذ هناك كما سنرى أسباباً مقنعة للاعتقاد بأن الفساد يؤخر، ويشوه، ويحرف التنمية الاقتصادية والديمقراطية، وقد أغنت البيانات والأبحاث الجديدة معارفنا كثيراً في هذا

المجال. الصعوبة هي أن الرؤية العالمية مهيمنة وغير كاملة. إنها تصرف انتباهنا عن الأسباب المعقدة والمتباينة التي تكمن وراءها وعن الاختلافات النوعية في معاناة المجتمعات المختلفة مع الفساد. لقد قيل الكثير، على مستوى الإصلاح، عن تطبيق إستراتيجيات مكافحة الفساد على المجتمعات المختلفة، غير أن المقاربة الأكثر شيوعاً لا زالت تتمثل في جمع مجموعة أدوات تتكون من أفكار أثبتت نجاعتها في مكان ما، بينما لا يتم تقديم الكثير من التوجيه من حيث ما ينبغي أو لا ينبغي فعله في بيئات محددة. لا يستطيع هذا الكتاب هدم رؤية الإجماع العالمية، بل إنه يبني عليها في بعض الأوجه. ما أهدف إليه، بالأحرى، هو تغيير الطرق التي نفكر فيها بالفساد، وزيادة وعينا حول كيف ولماذا يختلف بين مجتمع وآخر وداخل المجتمعات أنفسها وتقديم رؤية أكثر واقعية حول تحديات الإصلاح.

الإجماع ومواطن قصوره

إن إطلاق كلمة «إجماع» على أي رأي هي عملية تحفل بالمخاطر بطبيعتها. إن الأفكار تتطور باستمرار حول قضايا مثل دور مؤسسات الدولة في التنمية والإصلاح. بالرغم من ذلك، فإنه من المدهش ملاحظة كيف أن المناظرات التي جرت في الماضي حول الفساد ـ والتي غالباً ما كانت تبقى معلقة حول تعريفاته، وتنقسم حول آثاره، وتغرق في نسبية محبطة ـ تلاشت وأفسحت المجال لاتفاق شامل. قضية «التعريفات» لم يتم حلها بقدر ما تم تجاوزها ـ وبحكمة في معظم الأحيان ـ من أجل التركيز على عمليات يمكن أن توصف بالفساد طبقاً لأي تعريف. بالرغم من ذلك، فقد أصبحت الرشوة ـ وخاصةً على المستويات العليا في سياق المساعدات والتجارة والاستثمارات الدولية ـ مرادفة للفساد بحكم الأمر الواقع. وداخل هذه البؤرة الضيقة، لم يعد هناك الكثير من الجدل حول "الآثار" الواسعة، حيث إن ثمة نظريات وأدلة قوية على أن الفساد يؤخر ويشوه النمو الاقتصادي، ويكافئ عدم الكفاءة والمنافسة المفتوحة بين عدد محدود من المتنافسين[1]. أما النتائج المتعلقة بالتنمية الديمقراطية فهي أقل[2]. ويعود ذلك

جزئياً إلى أنه طبقاً للإجماع يُنظر إلى السياسة والدولة كعقبتين تعيقان التحرير الاقتصادي. رغم ذلك فإن الأدلة تشير إلى وجود مستويات منخفضة إلى معتدلة من الفساد في معظم الديمقراطيات[3]. أما المشكلات الأكثر خطورة فتحدث عندما تكون مؤسسات الدولة[4]، والمجتمع المدني[5]، والحريات المدنية [6] ضعيفة، وعندما يكون هناك عوائق على المنافسة السياسية[7]، وحيث يعمل المسؤولون الحكوميون دون مساءلة. أما «النسبية»، بمعنى أن قضايا الفساد في كل مجتمع يتم تشكلها بطرق فريدة وعبر الاختلافات التاريخية والثقافية، وأن المقارنات بين المجتمعات المختلفة غير مأمونة، فقد عكست دوافع جديرة بالثناء لكنها لم تثمر سوى أكثر التعميمات غموضاً. لقد تم تجاهل ذلك الموقف لصالح ترتيبات رقمية للبلدان في جداول الفساد العالمية ولصالح مقترحات ونتائج تغطي أعداداً كبيرة من المجتمعات[8]. لقد تم التخلي عن الإصرار على مناقشة الفساد في البلدان النامية وفي الهيئات والبرامج التي تسعى لمساعدتها لصالح إدراك أنه لم يعد من الممكن تجاهله أو تجاوزه كمسألة تتعلق بالعادات والقيم المتباينة.

رؤى جزئية

سواء كانت هذه الرؤية ترقى إلى مستوى «الإجماع» أم لا فإنها مكنتنا من تجاوز بعض المناظرات غير المجدية. إننا نعرف الآن أكثر بكثير مما كنا نعرف قبل جيل مضى، وتوفر لنا قدر أكبر بكثير من الموارد لدراسة المشكلة. لكن من نواح أخرى فقد يكون هناك إجماع أكثر مما ينبغي. إن إعادة إحياء الاهتمام كانت مدفوعة بشكل رئيس من قبل قطاع الأعمال وكذلك هيئات المساعدات والإقراض الدولية ـ المجموعات التي ترى في الفساد سبباً وتبعة للتحرير الاقتصادي غير الكامل أو غير المتسق. كثيراً ما ينظر إلى الدولة وإلى السياسة على أنهما جزء من المشكلة، وليس كعناصر أساسية في التنمية والإصلاح[9]. ويختزل الحكم إلى وظائف الإدارة العامة في حين تجري معالجة المسائل المعقدة المتعلقة بالديمقراطية والعدالة من خلال «الحوكمة الرشيدة» السليمة تقنياً وليس من خلال السياسة.

ولا تبذل محاولات جادة للتمييز بين مشكلات الفساد، سواء كان ذلك بين المجتمعات المختلفة، أو داخل المجتمع الواحد. وبدلاً من ذلك تسعى أبحاث كثيرة لتفسير التباينات بين الدرجات الكلية التي تحصل عليها البلدان على مؤشرات الفساد أحادية البعد. وهكذا فليس ثمة تباينات كبيرة بين الإصلاحات المقترحة، ولا بين كثير من التوجيهات حول ماهية العلاجات التي يجب أن تطبق أولاً، وفي مرحلة لاحقة، وأي العلاجات ينبغي عدم استعمالها على الإطلاق.

يمكن رؤية بعض نقاط القصور هذه في بيانات إستراتيجيات مكافحة الفقر التي كانت تصدر في أواخر تسعينيات القرن العشرين عن مؤسسات دولية رئيسة. الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في مطبوعتها «كتيب الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول مكافحة الفساد»[10] عام 1998 قدمت حالات درسية جيدة عن هونغ كونغ، والمكسيك، وتنزانيا[11]. لكن في حين اعترفت الوثيقة بالحاجة إلى استجابات مرنة وناقشت الأسباب الاجتماعية والمؤسسية فإنها لم تقدم الكثير من المقارنة بين الحالات. وقدمت وثيقة الإستراتيجية التي أصدرها البنك الدولي بعنوان «مساعدة البلدان على مكافحة الفساد» نطاقاً من إجراءات الحوكمة الرشيدة ودافعت عن التحرير الاقتصادي المتواصل، إلا أنها عالجت إصلاحات مكافحة الفساد بقدر كبير من التعميم ولم تميّز بين أنماط الحالات[12]. وورقة النقاش التي أصدرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان «الفساد والحوكمة الرشيدة» اقترحت مهاجمة المنطق «الجزئي» للرشوة[13]، إلاّ أنها لم توسع التحليل إلى أنواع أخرى من الفساد. ومرة أخرى تصدت الإصلاحات المقترحة في معظمها لتطبيق القوانين على نحو أفضل وللإدارة العامة[14]. منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، في مطبوعتها «الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية»[15] (1998) ناقشت بعض القضايا المفاهيمية لكنها لم تميز بشكل منتظم بين أنماط الحالات. كان التأكيد سيتركز على الإرادة السياسية على المستويات العليا، وتطبيق القوانين، والإصلاح المؤسسي والمهارات التقنية، وتعبئة المجتمع المدني، والتحرير الاقتصادي (منظمة التنمية والتعاون

الاقتصادي 1998). «الكتاب المرجعي»[16] الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية عام 2000 اعترف بأربعة أنواع من الرشوة، لكن باستثناء ذكر الابتزاز والاغتصاب فإنه لم يستكشف أنواع الفساد الأخرى. وهو يجزم عند نقطة معينة بأن الفساد في الصين ... لا يختلف في الواقع عن ذاك الموجود في أوروبا[17].

وتنعكس النظرة نفسها في أشهر مطبوعات الشفافية الدولية «مؤشر مدركات الفساد»[18]. وهذا المؤشر هو بمنزلة «مسح المسوح» حيث يتم حساب متوسط النتائج المأخوذة من أعداد مختلفة من المسوح للوصول إلى ترتيب لأكثر من 100دولة، حيث تعطى كل دولة مرتبة تدل على درجة فسادها. تطرح عدة مكونات من هذه المسوح أسئلة على الأشخاص الذين يشملهم المسح تتعلق بحكمهم على مدى انتشار الرشوة، أو طلب الرشوة، في بلد من البلدان. مسوح أخرى تأخذ عينات من رجال أعمال محليين أو دوليين، وبعضها يسأل الأشخاص المستطلعة آراؤهم عن الحد الذي يضر فيه الفساد ببيئة الأعمال. ومرة أخرى تضع هذه المسوح الفساد في إطار الرشوة، والأعمال، والأسواق. إن العلامات الممنوحة على «مؤشر مدركات الفساد»، كغيره من مؤشرات العلامة الواحدة على مستوى البلدان، يختزل الاختلافات النوعية إلى مسألة درجة في حين يخفي التباينات داخل المجتمعات[19].

ما هي مشكلة هذه الصورة؟ الأمر لا يعود بالتأكيد إلى أن هذه التقارير أو «مؤشر مدركات الفساد» يستند إلى أفكار سيئة؟ ولا لأن كل حالة دولة تتطلب سياسة أو نظرية فريدة (رغم أن فهم أهمية العناصر المشتركة بينها يتطلب الاهتمام بالحالات المتباينة). في بعض الحالات تكون المنظمات الراعية لهذه الوثائق مقيدة من حيث القضايا الداخلية للبلدان التي يمكن أن تناقشها. أما الجانب الإيجابي فهو أن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية قد كونت قدرات مكافحة فساد كبيرة، كما شكلت معاهدة مكافحة الرشوة التي وضعتها منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي إنجازاً بارزاً. لقد ساعد «مؤشر مدركات الفساد» وفروعه الوطنية العديدة في جعل الفساد قضية ذات أولوية في أماكن يفضل

أصحاب السلطة فيها أن يتم تجاهلها. تقوم منظمة الشفافية الدولية بتوثيق مصادر ومنهجية «مؤشر مدركات الفساد» بعناية[20]، وهي صريحة فيما يتصل بمواطن قصور المؤشر، وعلى أي حال فهي غير مسؤولة عن الطريقة التي تستعمل بها البيانات من قبل الآخرين. تتطابق نتائج «مؤشر مدركات الفساد» كما هو متوقع مع إجراءات تنموية أخرى، ما يعطيها مصداقية كبيرة. وما من سبب يدعو للاعتقاد بأن الترتيبات التي يعطيها المؤشر خاطئة بشكل كبير. في الواقع فإني سأستعمل هذا المؤشر بشكل محدود في مرحلة لاحقة من هذا الكتاب.

المشكلة تكمن في النظرة العالمية وفي التحليل. كما يمكن للتركيز الكلي على قطاع الأعمال الدولي أن يدفعنا إلى التوقع بإن «الفساد» تجري معاملته في معظم الأحيان كمرادف «للرشوة» في الواقع كنوع من «المقابل» الذي يتميز بطبيعته غير المشروعة وإلاّ فإنه قد يكون مفتوحاً للتحليل بصفته عملية أخرى من عمليات التبادل. قد تكون الرشوة، خاصةً عندما ينظر إليها من منظور واسع؛ لتضمن الانتزاع (عندما يطلب الموظف مبالغ مالية)، هي أكثر أشكال الفساد شيوعاً؛ وهي بالتأكيد أسهل أشكاله على النمذجة. إلا أن الواسطة والمحسوبية، والسرقة التي يقوم بها الموظفون، والغش والاحتيال، ومشكلات تنازع المصالح على سبيل المثال، لا تتطابق مع نموذج الرشوة بشكل جيد. في بعض التبادلات الفاسدة، مثل الواسطة والمحسوبية، قد يمر وقت طويل بين تلقي خدمة وردها بخدمة أخرى. وقد يكون التبادل محكوماً بعوامل أخرى غير الكسب المباشر[21]. قد يكون من الصعب عملياً ربط الخدمتين المتبادلتين ومقارنتهما. في حالات أخرى، مثل الخدمات التي يقدمها المشرّعون لبعض ناخبيهم، قد يكون من الصعب تمييز النشاطات غير المشروعة عن النشاطات المشروعة، وقد لا يكون الفساد في التبادل بحد ذاته بل في الآثار المتراكمة لنوعية العمليات السياسية[22]. رغم ذلك فإن أنواع أخرى ـ الصلات بين الفساد والعنف، وتزوير الانتخابات، والاختلاس، أو استعمال الموارد الرسمية في الأعمال تتم من تحت الطاولة ـ ليست تبادلات على الإطلاق. إن الفساد السياسي بشكل عام لا يتم التركيز عليه كما يتم التركيز على الأنواع البيروقراطية للفساد.

وتتضح مشكلات أخرى على مستوى التحكم بالفساد أو ضبطه. غالباً ما يتم اختزال المخاطر السياسية لمواجهة الفساد ومشكلات العمل الجماعي الكامنة في تعبئة المواطنين لمحاربته[23] إلى دعوات إلى «الإرادة السياسية». ومعظم إصلاحات الإجماع تظهر على شكل توصيات بأن تقلد المجتمعات النامية القوانين والمؤسسات الموجودة في المجتمعات المتقدمة؛ حيث ينظر إلى الإجراءات المضادة كغاية بحد ذاتها دون الاهتمام بكيفية نشوئها واكتسابها للدعم في المجتمعات التي تطبقها. إن الضوابط المالية والإدارية الأقوى، وقدراً أكبر من الشفافية والمساءلة، والمراقبة من قبل جهاز قضائي مستقل، ووسائل أعلام حرة، وقدراً أكبر من المنافسة في السياسة والاقتصاد، ومجتمعاً مدنياً أقوى ـ وهذه بعض الإصلاحات التي تتكرر التوصية بها ـ تساعد على الحد من الفساد في العديد من المجتمعات. غير أن هذه الإجراءات لم تأت من عدم. لقد ظهرت في كثير من الأحيان نتيجة للدمقرطة والتنافس السياسي، وجرى تصميمها من قبل مجموعة تحاول حماية أنفسها وليست كمخطط "للحوكمة الرشيدة" في المجتمع بشكل عام. كي تكون هذه الخطوات فعالة فإنها تتطلب دعماً مستمراً من مصالح مهمة في المجتمع والمشروعية فيما يتعلق بالقيم الاجتماعية الرئيسة. وعندما تكون قوى مكافحة الفساد جديدة، قد يكون الدعم الاجتماعي ضعيفاً، أو قد يحتاج إلى الوقت؛ كي يكتسب القوة. قد تكون آثار الإصلاحات ضارة أكثر منها نافعة إذا افتقرت إلى الموارد الرئيسة والدعم الاجتماعي. وكما سنرى، فإن التطبيق غير الناضج للانتخابات التنافسية في مطلع تسعينيات القرن العشرين أدت إلى استشراء الفساد بشكل أكبر في كينيا وأندونيسيا.

إن الاتجاهات التحليلية واتجاهات السياسات المعروضة هنا تتسع؛ لتشمل نطاقاً واسعاً من المؤسسات والمصالح، وبالطبع فإن لكل مقولة أطلقها هنا استثناءات. كما أن هناك علامات على التغيير. مع حلول نهاية تسعينيات القرن العشرين أصبح هناك اعتراف متزايد بقيمة المؤسسات في المحافظة على العمليات السياسية والاقتصادية التحريرية وضبطها. بعد خمسة عشر عاماً

وقف التحرير الاقتصادي وحيداً تقريباً في مركز الأحداث. لقد أصبح تعزيز قدرات الدولة الآن أولوية كبرى بالنسبة لمؤسسات مثل البنك الدولي. وأصبحت هيئات مثل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تتبنى منظوراً أكثر تمحيصاً للفساد كمشكلة كامنة في السياقات الاجتماعية، وهي تحاول إيجاد طرق تمكنها من تمييز أشكاله المختلفة. بالرغم من ذلك فإن المصالح والمؤسسات المهتمة بشكل رئيس بالتنمية الاقتصادية ستستمر في وضع أجندة مكافحة الفساد لبعض الوقت. كي نجعل تلك الأجندة أكثر استجابة لتنوع وتعقيدات الفساد، فإننا بحاجة إلى فهم الأسباب الكامنة وراء الفساد وكيفية تباينها في مجتمعات العالم المختلفة. تتمتع هذه التباينات بأكثر من مجرد أهمية نظرية؛ ففي مجتمعات تتغير بسرعة، تؤدي إلى مشكلات تنمية وفساد مختلفة نوعياً وليس فقط كمياً.

التغيير من الداخل

قبل سنوات عديدة أشار دينيسون روستو[24] إلى أن العوامل التي تحافظ على الديمقراطية في المجتمعات التي تكون فيها قوية، مثل القدرة على القراءة والكتابة أو الثراء، والنشاط السياسي متعدد الأحزاب، ووجود طبقة وسطى، ليست هي العوامل نفسها التي أدت إلى ظهورها في المقام الأول. وجادل بأن الدمقرطة نمت نتيجة صراع سياسي طويل وغير منته ... يجب أن يمثل المتنافسون قوى راسخة في المجتمع. كما ينبغي أن يكون للقضايا معنى عميق بالنسبة لهم[25]. وفي تلك الصراعات، «لم تكن الدمقرطة هي الهدف الأصلي أو الرئيس: بل تم السعي إليها كأداة تؤدي إلى غاية أخرى، أو أنها أتت كمنتج جيد مصاحب للصراع»[26]. وينطبق الشيء ذاته على الإصلاح. إن الضوابط والتوازنات، والقادة المعرضين للمساءلة، والأسواق الحرة، والانتخابات التنافسية، والشفافية الإدارية تفعل الكثير لضبط الفساد في البلدان التي يكون فيها هو الاستثناء وليس القاعدة، وحيث تتمتع هذه العوامل بشرعية ذات قاعدة واسعة. إلاّ أن هذا لا يعني بالضرورة أن غياب هذه العوامل هو الذي يفسر وجود الفساد في البلدان التي يكون فيها واسع الانتشار،

ولا يعني أن استحداث هذه العوامل سينهي المشكلة. تاريخياً، تمكنت العديد من المجتمعات من الحد من الفساد وهي تتصارع على قضايا أخرى أكثر أساسية تتعلق بالسلطة والعدالة[27]. لم تكن الضوابط التي وضعت لمنع مختلف أشكال إساءة استعمال السلطة خططاً للحوكمة الجيدة بقدر ما كانت تسويات سياسية ـ قواعد يمكن للمصالح المتنازعة العيش معها وتطبيقها بالوسائل السياسية، بشكل يسمح لها بالسعي لتحقيق مصالحها الخاصة وفي الوقت نفسه حماية أنفسها من الافتراس من قبل الآخرين. إن المؤسسات والأعراف في المجتمعات التي تنخفض فيها معدلات الفساد لا تقوم فقط بتشكيل المشاركة السياسية والاقتصادية؛ بل إنها تعتبر على المدى البعيد منتجاً من منتجات هذه المشاركة. إنها تصادق على التسويات الكامنة وتقويها في استعمال قيود الثروة والسلطة. لقد تم وضعها وتستمر في العمل ليس لمجرد أنها «أفكار جيدة»، بل لأنها تشرك وتحمي مصالح دائمة في المجتمع.

وهكذا فإن فهم الفساد حيث يكون شائعاً لا يتطلب مجرد وضع قائمة بما هو مفقود مقارنة بالبلدان التي لا ينتشر فيها الفساد على نطاق واسع، بل يتطلب تحليلاً لما يؤثر في التنمية الاقتصادية والسياسية لهذه البلدان. ما هي طبيعة الفرص السياسية والاقتصادية الموجودة، ومن يستعملها أو يستفيد منها، وما هي الاتجاهات في هذين المجالين؟ ما هي المؤسسات التي تشكل، وتقيّد، وتحافظ على المشاركة السياسية والاقتصادية، وما هي درجة فعاليتها؟ لا يمكن بسهولة اختزال هذه التأثيرات في بعد واحد، فالبلدان التي تتمتع بديمقراطيات سوق غنية تبتعد عن المثل الذي تم عرضه في الفصل الأول بأشكال عديدة. ونتيجة لذلك علينا أن نتوقع مواجهة عدة أنواع من مشكلات الفساد التي تعكس أصولاً مختلفة، وتؤثر في المجتمع بأشكال متباينة، وتتطلب إجراءات مضادة ملائمة ومصممة بعناية. غير أنه ثبت أن إدراك وفهم تلك التباينات أمر صعب في ظل قيود رؤية الإجماع.

لِمَ القلق بشأن الفساد ؟

إذا كانت التنمية تعكس تأثيرات متشابكة، فلماذا يتم إبراز الفساد كمصدر لهذا القلق؟ بالنظر إليه من جانب، فإنه يبدو كشكل آخر من النفوذ، وصنع القرار، والتبادل. و«التنمية» بشكل عام تتطلب توسيع هذه العمليات وتعميقها. علاوة على ذلك، وفي حين أن الفساد يعتبر غير شرعي رسمياً، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن الإجراءات والمؤسسات المتفق عليها أخلاقية أو فعالة بالضرورة. قد تكون السياسات الرسمية بذاتها غير عادلة؛ أي وزارة تنمية تسعى لتنفيذ سياسة خاطئة بشكل جوهري ستفشل في مهمتها حتى لو تم القضاء على الفساد. إن إطلاق نعت «الإصلاحات» على السياسات والإجراءات الجديدة لا يجعلها مفيدة؛ ففي كثير من الأحيان تخفي لغة الإصلاح أجندات تحقق مصالح عدد قليل جداً من الناس. إن بلدا فقيراً لكن غير فاسد سيواجه، رغم ذلك، كل المشكلات المرتبطة بالفقر.

في الواقع، وخلال الجولة الأولى من المناظرة حول الآثار التنموية للفساد، بين أواخر خمسينيات ومنتصف سبعينيات القرن العشرين، جادل أحد أطراف المناظرة بأنه قد يكون للفساد فوائد سياسية واقتصادية جمة[28]. وجادل أولئك بأن الفساد كان وسيلة تستعملها النخب للحصول على الدعم السياسي في المجتمع وللحصول على التعاون في البرلمان والأجهزة البيروقراطية، وطريقة تمكّن رواد الأعمال والمستثمرين من تجاوز الاختناقات البيروقراطية، وإيجاد نظام تسعير غير رسمي في الاقتصادات الخاضعة لأنظمة صارمة، ووسادة تقي من أسوأ آثار الخلخلة الاجتماعية التي تترتب على التنمية. مجادلة مختلفة إلى حد ما[29] أشارت إلى أنه يجب أن يحكم على الفساد بالمقارنة مع البدائل المتاحة في وقت ما، لا بالمقارنة مع كليات مثالية: فقد تكون بعض تلك البدائل أكثر إيذاء من الفساد. رؤية أخرى أيضاً تقول: إن أساليب راسخة ومقبولة في فعل الأشياء قد توصف بالفساد من قبل جهات خارجية لا تفهم الوظائف غير الرسمية التي

قد يلعبها مثل ذاك السلوك في المجتمع. فهكذا أفعال أو تبادلات قد تسبغ مكانة أو تدعم هذه المكانة، أو تبني تحالفات اجتماعية، أو تحد من الصراع بين الأشخاص والجماعات، على سبيل المثال. إن الحكم على نشاطات كهذه فقط من منظور آثارها السياسية والاقتصادية يتجاهل المزايا غير الملموسة التي تحدثها على المستوى الشخصي أو الاجتماعي. إن الإصلاحات التي لا تتصدى لتلك الوظائف الاجتماعية بطرق بديلة قد تكون محكومة بالفشل.

إلا أن كثيراً من المثالب تميز هذه الآراء، فهي تستند في كثير من الأحيان إلى أمثلة افتراضية وتعالج المعاملات الفاسدة بشكل منعزل، بدلاً من استكشاف مضامينها الأوسع والأبعد مدى[30]. بعض الذين دافعوا عن الوظائف الاجتماعية غير الرسمية للنشاطات الفاسدة يبحثون بتدقيق أكبر عن المضامين المفيدة من بحثهم عن المضامين الضارة؛ ويفترض في كثير من الأحيان أنه إذا وجدت طريقة معينة للتبادل، أو في السعي إلى السلطة والمكانة واستعمالهما في مجتمع ما لبعض الوقت، فلابد أن تكون أفضل من الأفكار الناشئة في أمكنة أخرى. كما سنرى أدناه، فإن الأبحاث الحديثة تجعل من الصعب الاعتقاد بأن ثمة شيئاً جيداً في الفساد. رغم ذلك فالآراء المتباينة التي سيقت طيلة سنوات تمثل تذكيراً مفيداً بأن الفساد لا يمكن فهمه دون الإشارة إلى البيئة السياسية، والاقتصادية، والمؤسسية، والاجتماعية التي يحدث فيها.

أكلاف الفساد

لقد أظهرت الأدلة الجديدة والنظريات المطورة خلال الخمس عشرة سنة الماضية أن الفساد على وجه الإجمال يؤخر ويشوه التنمية السياسية والاقتصادية. وعلى عكس المحاولات الوظائفية فإن هذه النتائج تركز على العمليات الفعلية والتبعات الجهازية القابلة للقياس بدلاً من الارتكاز على مثل محددة أو افتراضية مأخوذة بمعزل عما حولها[31]. يمكن للعمليات الفاسدة، من خلال الإشارات التي ترسلها والحوافز التي تمنحها، أن تحدث آثاراً في مناحي

الاقتصاد كلها أو النظام السياسي. فالرشى التي تؤدي إلى منح العقود العامة إلى عارضين غير أكفاء تكافئ عدم الكفاءة ولا تشجع الشركات الكفأة على الدخول إلى اقتصاد البلد. أما «أموال السرعة» التي تدفع للموظفين فإنها لا تسهل اجتياز الاختناقات الإدارية[32]: بل تقنع الموظفين الحكوميين الآخرين بأنهم هم أيضاً يمكنهم كسب بعض المال عن طريق التباطؤ.

بعض الضرر الذي يسببه الفساد يكون واضحاً ومباشراً. عندما يحوّل السياسيون وأخدانهم من رجال الأعمال المساعدات والاستثمارات إلى حسابات مصرفية خارج بلادهم، فإن البلدان الفقيرة تصبح أفقر. عندما يمكن شراء القرارات السياسية والبيروقراطية فإن ذلك يعرض للخطر الإجراءات القانونية، والحريات المدنية، والحقوق الأساسية، وتصبح السياسات الرسمية إطاراً شكلياً لا معنى له. في كلتا الحالتين تتدفق المزايا والفوائد على القلة وذوي الارتباطات المحكمة في حين يدفع المجتمع بأسره الأكلاف، وفي المحصلة فإن ذلك ينعكس سلباً على الفقراء والضعفاء بشكل أساسي. وثمة آثار أخرى غير ملموسة، وجماعية وبعيدة المدى بطبيعتها: عندما تكون العلاقات الفاسدة هي التي تقود عملية اتخاذ القرارات، فإن القيم والمشاركة الديمقراطية تصبح غير ذات أهمية وتحجب الفرص عن أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها. في بعض الأحيان يحصل المواطنون العاديون الفقراء على بعض المزايا؛ ففي بعض الأحيان كان السياسيون المحليون في باليرمو يوزعون فردة حذاء لكل ناخب قبل الانتخابات والفردة الثانية بعد الانتخابات إذا ثبت لهم أن أوراق الاقتراع كانت كما توقعوا[33]. غير أن هذه الحوافز قصيرة الأمد تأتي بكلفة على المدى البعيد: لأنها لا تقدَّم كرماً بل للاحتفاظ بالسيطرة، كما أن قبولها يعني التنازل عن الخيارات السياسية. ولا يقلل من حقيقية هذه الأكلاف كونها غير قابلة للقياس.

من الصفقات الفاسدة إلى الآثار الجهازية

كيف تصبح أكلاف صفقات فاسدة محددة ضارة جداً للتمية؟ لننظر، في ضوء المثل الذي عرضناه في الفصل الأول، الصيغة المعروفة التي اقترحها كليتغارد[34]:

الفساد يساوي الاحتكار زائد حرية التصرف، ناقص المساءلة

يستعمل كلتيغارد هذه الصيغة لتحديد وتحليل الحالات التي من شأنها أن تؤدي إلى الفساد البيروقراطي. يمكن للمسؤولين الحكوميين استعمال العقود المربحة لانتزاع دفعات مالية فاسدة، على سبيل المثال، إذا كان بإمكانهم استغلال الاحتكار ـ سلطة منح عقود غير متوافرة في مكان آخر ـ وحرية التصرف ـ القدرة على الاختيار بين العارضين. كما أن عدم وجود مساءلة يعني أنه ليس هناك ما يمنع الاستغلال وكذلك عدم تمكن الخاسرين من المراجعة والاعتراض. يستطيع العارضون الذين يستطيعون دفع الرشاوي أن يجهضوا عملية العرض التنافسي، ومكافأة الاستعمال الفاسد لحرية التصرف، والإطاحة بالإجراءات الشفافة الخاضعة للمساءلة. إن معادلة كليتغارد لا تهدف أصلاً إلى تفسير لماذا يصبح أفراد معينون فاسدين أو غير فاسدين، أو كيفية استجابة زبون معين لطلبات أو فرص الفساد. بل إنها تقدم وسيلة أفضل من غيرها لتفسير الفساد البيروقراطي والرشوة. لكنها تبقى نموذجاً مفيداً للغاية للحالات التي من شأنها نشر الفساد[35].

ولأغراض بحثنا هنا، فإن كليتغارد يظهر كيف أن الفساد ودينامياته الكامنة تقوّض المشاركة المنتظمة والتنافسية والمؤسسات السليمة. إن الاحتكارات، من حيث التعريف، تقوّض المنافسة، وعندما تكون مصحوبة بحرية التصرف فإنها تشجع العمليات غير القانونية وتكافئ العلاقات الشخصية والمصلحية وليس عمليات اتخاذ القرار الواضحة والنزيهة. الأجهزة السياسية، على سبيل المثال، هي احتكارات انتخابية تعطي رؤساءها حرية التصرف بمكافأة داعميهم ومعاقبة خصومهم، دون خشية التعرض للمساءلة على أفعالهم. إن حرية التصرف في غياب المساءلة هي نقيض المؤسسات الفعالة في السياسة وفي السوق؛ حيث تتعرض الحدود الفاصلة بين السياسة والاقتصاد، أو بين المصالح العامة والخاصة إلى الإضعاف والتقويض. وكذلك الأمر بالنسبة لقواعد اللعب العادلة،

عندما تصبح إمكانية الوصول إلى صنّاع القرار بضاعة قابلة للبيع والشراء. وفي هذه الحالة يتم التحكم بالعلاقات والروابط والحدود بين الثروة والسلطة من قبل المسؤولين الحكوميين الفاسدين وأخدانهم، وليس من قبل القوانين والهيئات الخاضعة للمساءلة. يكمن للأسواق والسياسة والسياسات أن تتعرض للتشوه: في كوريا الجنوبية، على سبيل المثال، كانت الشركات الصناعية المقربة من السياسيين تتمتع بمعدلات فائدة تفضيلية وإمكانية الحصول على القروض، في حين تُركت تلك التي كانت ترفض إرسال دفعات نقدية إلى البيت الأزرق (مقر الرئاسة الكورية) لتواجه مصيرها في أسواق رأس المال الأعلى كلفة وعانت من المضايقات الحكومية[36]. وهكذا فإن الفساد في أشكاله الخطيرة، يعكس ويديم حالة الضعف في المشاركة والمؤسسات؛ كما أن احتمال وجود مزايا فاسدة على شكل حوافز يسيء إليهما معاً، وتكون النتيجة هي تسهيل مزيد من الفساد في حين تصبح معارضته صعبة، أو حتى خطيرة.

التبعات الاقتصادية

تمكن ملاحظة أكلاف الفساد في العمليات الفردية وتبعاتها الأوسع[37]. بإحلال عمليات دفع مبالغ مالية غير مشروعة والمحاباة غير المشروعة محل التبادل الحر والنظام المرن للتسعير في السوق، فإن الفساد يعزز من عدم الكفاءة ويكافئها في التعاملات بين الدولة والمصالح الخاصة [38]ويقضي على المنافسة بين الشركات. قد يبدو الفساد، على المدى القصير، آلية غير مكلفة وذات مفعول سريع، مقارنة بعملية تقديم العروض المعقدة والمكلفة التي تتم من خلال القنوات المشروعة. إلاّ أن الرشاوي والمبالغ المالية الابتزازية تمثل طريقة باهظة التكاليف للحصول على نتائج يكون الشخص أصلاً مؤهلاً للحصول عليها، أو عندما تكون هذه النتائج مكافأة للكفاءة. يتم تحويل الموارد إلى عمليات دفع فاسدة في حين تتراكم أكلاف التفاوض مع الجهات المعنية، وتقديم البيانات، وتعبئة الاستمارات، والسماح بعمليات التفتيش، وانتظار النتائج؛ لأن المسؤولين يخرجون بمتطلبات

جديدة ويفرضون مزيداً من التأخير. يكون الفساد أكثر انتشاراً، ويكون النمو والاستثمار أقل في البلدان التي تعاني من التأخيرات البيروقراطية، كما أنه ليس ثمة دليل على أن الفساد يساعد في «تجاوز العقبات البيروقراطية»[39]. وتظهر المسوح التي أجريت على الشركات وعلى البيروقراطيين أنه عندما يكون الفساد واسع الانتشار تكون المتطلبات والتأخيرات أكبر بكثير وليست أقل على الإطلاق[40]. علاوة على ذلك فإن الفساد يمثل شكلاً من النفوذ الحافل بالمخاطر والذي لا يمكن الركون إليه، إذ إن المسؤولين الحكوميين الذين يتمتعون بما يكفي من القوة لتأسيس احتكارات ومقاومة المساءلة يتمتعون أيضاً بما يكفي من القوة للتملص من التزاماتهم في صفقات معينة. إن الصفقات الفاسدة تضع أولئك الذين يدفعون خارج حماية القانون ويمكن أن تنتج سلسلة من الأدلة التي تقود إلى التجريم والتي يمكن أن تستعمل لممارسة مزيد من الضغوط.

ثمة عدد من الروابط السببية بين الفساد والنمو المنخفض. ومن بين هذه الروابط الآثار التي تنعكس على الاستثمار[41]. لقد أظهر واي[42] أن الفساد يشكل في الواقع «ضريبة» كبيرة على الاستثمار الأجنبي المباشر، ويقدّر أن ارتفاع حجم الفساد من المستويات المنخفضة في سنغافورة إلى المستويات الأعلى في المكسيك يعادل ضريبة بمقدار 21٪ على الاستثمار. ويبدو أن الاستثمار يتضرر أكثر ما يتضرر عندما تكون درجة الفساد مرتفعة والقدرة على التنبؤ بفوائده منخفضة[43]، وهذا ما يعكس على الأرجح الآثار السلبية للمؤسسات ذات الأداء السيء[44]، كما أن جودة وتنفيذ السياسة البيئة تعاني أيضاً في الأنظمة الفاسدة[45] وكذلك جهود الصحة والتعليم[46]. ويجد مورو[47] أن الإنفاق العام في البلدان التي يسود فيها الفساد يتم تحويله من التعليم إلى نشاطات مثل المشاريع الإنشائية الكبيرة حيث تتوافر الرشى الكبيرة بكثرة[48]. ويرتبط قدر كبير من الفساد بالأنظمة والخدمات والبنية التحتية ذات الجودة المتدنية[49] وتحصيل الضرائب وإدارتها بشكل غير فعال[50]. وتنخفض احتمالات استعمال المساعدات الدولية بشكل فعال في البلدان التي يسود فيها الفساد[51]. ويؤدي الفساد إلى

تحويل المواهب ـ الرسمية والريادية ـ والموارد، والجهود من النشاطات الإنتاجية إلى الأعمال التجارية المضمونة[52]. كما يشجع التعاقد غير الكفء للحصول على خدمات لا حاجة لها: وظفت الآلة السياسية الأسطورية لدانييل أوكونيل في أولباني، نيويورك، ثمانية وستين مستخدماً لصيانة المقر الحكومي في المدينة والمكون من ستة طوابق، وهو عدد المستخدمين العاملين أنفسهم في بناية إمبايرستيت[53].

وبشكل ينسجم مع مناقشتنا للمشاركة والمؤسسات، تشير البيانات إلى مستويات أعلى من الفساد في الاقتصادات ذات المستويات المتدنية من المنافسة، والتي تطبق فيها سياسات منع احتكار سيئة، وحيث تسيطر قلة من الشركات الكبرى على السوق[54]. ويجد إيليوت[55]، «أديس ودي تيلا»[56]، وبليك ومارتن[57] علاقة سلبية بين الفساد والانفتاح الكلي للاقتصاد. ويلحق بعض أكبر الضرر بالشركات الصغيرة التي كان يمكن أن تتمتع بالحماية في ظل مؤسسات قوية وقواعد الممارسات العادلة، حيث تجبر هذه الشركات على العمل في الاقتصاد غير المنظم[58] وتضيع فرصة إشراك الفئات المهمشة في الاقتصاد عن طريق هذه الشركات. ولهذه الأسباب يجب أن ينظر إلى «الفساد الصغير» على أنه قضية خطيرة[59]، وليس مجرد صدى للتعاملات غير القانونية على المستويات الأعلى.

يرتبط الفساد المكثف مع الفقر المستوطن والواسع الانتشار، رغم أن هذه العلاقة السببية تذهب في كلا الاتجاهين[60]. بعض البلدان تبقى فقيرة: لأنها فاسدة، إلاّ أنها يمكن أن ينتشر فيها الفساد بكثافة لأنها فقيرة. عندما تكون الحوافز المشروعة نادرة الوجود تكون الحوافز لتقديم الرشاوي وطلبها أكثر قوة. وفي هذه الأثناء فإن من غير المرجح أن تسهم الصفقات الفاسدة في النمو عندما تتجاوز الرشاوي عتبة التعويض عن الرواتب المنخفضة (وهي قضية معقدة)[61]، فمن الأرجح أن تنفق هذه الرشاوي على السلع الكمالية أو تتدفق خارج البلدان الفاسدة إلى الاقتصادات التي تقدم عائدات أفضل وحسابات مصرفية أكثر أمناً.

إن الوفرة بحد ذاتها ليست دليلاً على أن البلد لا يعاني من مشكلات فساد كبيرة[62]، ولا الدمقرطة أيضاً. علاوة على ذلك فإن اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي هي حتماً مؤشر غير كامل لرفاه المجتمع. كما أن التركيز على التبعات الاقتصادية المحلية فقط يمكن أن يؤدي إلى منح العديد من البلدان الغنية "علاوة نجاح" في قضايا الفساد لا تستحقها بالضرورة. وسيناقش الفصلان الخامس والسادس عدداً من الديمقراطيات الراسخة التي يتاجر فيها السياسيون بالنفوذ التشريعي والبيروقراطي الذي يكون ذا قيمة أكبر بحكم قوة المؤسسات المعنية. في الديمقراطيات الأضعف مؤسسياً، سنرى أن الفساد يساعد مجموعة من النخب على بناء شبكات والمحافظة على مواقعها. ويمكن لهذه النخب أن تنتهج بعد ذلك سياسات مشجعة للنمو بفعالية نسبية، غير أن ذلك ليس مضموناً بأي شكل من الأشكال. وسأشير إلى أن تحفيز النمو الاقتصادي بتلك الطريقة يمكن أن يترتب عليه أكلاف كبيرة لاحقاً.

تبعات الفساد على التطور السياسي

يسيء الفساد أيضاً إلى العمليات السياسية المفتوحة والتنافسية ـ بما في ذلك لكن دون أن يقتصر على الانتخابات[63]. ثمة اثنتان من الفرص الثلاث التي يعتقد داهل[64] أنها جوهرية لتطوير البولياركية* فرص التعبير عن التفضيلات ـ أن يتم وزن وتقييم هذه التفضيلات بشكل متساو من قبل أصحاب القرار ـ وهما لا تنسجمان مع احتكار النفوذ وغياب المساءلة الواردتان في معادلة كليتغارد. قد يجعل الاحتكار السياسي الذي تفرضه شبكة واسعة من المصالح الشخصية، أو الناشئ عن التزوير الانتخابي، من غير المجدي أو من الخطر التعبير عن وجهات نظر معارضة، في حين أن الاستعمال غير المشروع للصلاحيات في عملية وضع السياسات يعني أن تفضيلات المجموعات التي لا تحظى بالرعاية لن تحظى بوزن

---

* البولياركية مصطلح أدخله روبرت داهل، الأستاذ السابق للعلوم السياسية في جامعة يل الأميركية. طبقاً لداهل، فإن المبدأ الجوهري في الديمقراطية هو أنه عندما يتعلق الأمر بالقرارت الجماعية الملزمة، ينبغي أن تعامل مصالح كل الأفراد الذين يعيشون في كيان سياسي بالتساوي. وهكذا فإن البولياركية هي دولة ـ أمة تتبع إجراءات معينة تكون شروطاً ضرورية لتحقيق مبدأ الديمقراطية (المترجم).

كبير. وعلى نحو مماثل، فإن الحرية الحقيقية في التصويت، وتشكيل المنظمات المستقلة، والتنافس على الدعم الشعبي ـ وهي جميعاً أجزاء من قائمة داهل[65] للضمانات الديمقراطية الرئيسة ـ يمكن الالتفاف حولها من قبل المسؤولين الفاسدين وعملائهم الخاصين. عندما تكون الحريات المدنية مصونة، وتتوافر بعض البدائل السياسية أو الاقتصادية، فإن ضحايا الفساد يمكنهم مجابهة المشكلة بشكل مباشر، على الأرجح بما سماه آلام[66] بطرق التفافية وذلك بالخروج من السياسة أو الاقتصاد المنظم، أو الحصول على مزايا اقتصادية، أو الابتعاد ـ أو بطرق غير مشروعة، بالرد بفساد مقابل فساد. قد يكون من شأن هذه الردود أن تحمي الأفراد على المدى القصير، لكن أثرها محدود جداً في تعزيز الدمقرطة ولا تؤدي قطعاً إلى الحد من الفساد، بل إنها تساعد على المدى البعيد في تحقيق المصالح الفاسدة. يبدو أن الاعتقاد بسعة انتشار الفساد يشجع المواطنين على التهرب من دفع الضرائب[67] والذي يضعف بدوره قدرة الحكومة على الاستجابة للتفويضات السياسية ومنح رواتب مناسبة. كما يمكن للأكلاف السياسية غير المرئية أن تكون خطيرة أيضاً؛ لأن الاعتقاد بسعة انتشار الفساد يمكن أن يضعف من شرعية الأنظمة والقادة ومستويات الثقة في علاقة الأفراد ببعضهم[68].

ولأن الفساد، كشكل من أشكال النفوذ، يتطلب موارد نادرة (المال، والصلات، والخبرة) فإنه غالباً ما يكون لمصلحة الذين يملكون على حساب الذين لا يملكون. قد تؤدي شبكات العلاقات الشخصية إلى إشراك أعداد كبيرة من الناس في العملية السياسية، لكنها تفعل ذلك بشروط القيادة ولمصلحتها ـ أي التحكم بالمجموعات التابعة ومصالحها وليس تعبئتها. إن أكبر قدرة كامنة يمتلكها الفقراء، أو المواطنون العاديون، والمتمثلة في قوة الكثرة العددية، يمكن تقسيمها وهزيمتها، وذلك بمنح أو منع المكافآت الملموسة على أساس الممارسة المسيسة للصلاحيات[69]. في حين أن لعب دور المعارضة السياسية لا يعني أكثر بكثير من حرمان المرء نفسه من الغنائم، فإن المنافسة السياسية المنظمة يمكن أن تؤدي إلى التابعية إلى حزب واحد أو التزاحم على الفتات. وفي كلا الحالين فإن الفساد

بديل سيء للسياسة. عندما يهدد التغيير السياسي أمن النخب، قد ينتج عن ذلك تضخم في الفساد إذ يندفع أولئك الذين لم يعودوا واثقين من إحكام قبضتهم على السلطة إلى أخذ كل ما يستطيعون وبأسرع ما يمكن[70].

الديمقراطيات الراسخة تستفيد من المجتمعات المدنية القوية، والإجماع العملي على معايير الممارسات العادلة والقيود على النفوذ السياسي والاقتصادي، والنظم القضائية المستقلة ومجموعات المعارضة، ومن قدرة المقترعين على إسقاط الحكومة دون الإطاحة بالنظام الدستوري. ويمكن للعقوبات الاجتماعية ـ سواء من خلال الرفض الجماهيري[71]، أو من خلال الأعراف الأخلاقية المختلفة والعقوبات التي يمكن أن تفرضها الجمعيات المهنية أو التجارية ـ أن تشكل ضوابط مهمة. وقد تكون الميزة الأكثر أهمية في هذه المجتمعات هي الشرعية التي تكتسبها الحكومة والقانون بشكل تراكمي من خلال الأداء الفعال. لكن هنا أيضا يمكن للفساد أن يلحق أضراراً سياسية ـ وهي آثار مثيرة للهواجس سواء بحد ذاتها أو بسبب تبعاتها على نقاط القوة غير الملموسة في تصديها للفساد، والتي تمت الإشارة إليها قبل قليل[72].

لننظر، على سبيل المثال، في أهمية المنافسة السياسية. يجادل دويغ[73] أن أكثر حالات الفساد خطورة تظهر عندما تكون المنافسة السياسية ضعيفة[74]. يمكن للنخب المتحكمة أن تشتري أو ترهب أحزاب المعارضة والمقترعين أو تعقد تحالفات غير معلنة واسعة إلى حد أنه حتى عندما تخسر فئة ما الانتخابات فإنه يمكنها أن تحتفظ بحصة من السلطة. في بيئة من هذا النوع، فد تكون الخيارات السياسية أو الأدوات التنظيمية المتاحة لأنصار الإصلاح محدودة جداً. في الأنظمة الفيدرالية، يمكن للخصوم أن يستأنفوا أمام مستويات أعلى من الحكومة ويحصلوا على الدعم؛ ففي القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، نجحت بعض الجماعات في العديد من المدن الأميركية في إقناع الحكومات بالتدخل لقمع حالات الفساد المحلية. إلاّ أن اللامركزية لها ثمنها[75]؛ لأنها أيضاً تؤدي إلى

تضاعف نقاط النفاذ التي يمكن للمصالح الخاصة أن تسعى من خلالها إلى النفوذ أو إلى ممارسة الفيتو بوسائل مشروعة وغير مشروعة، وقد تؤدي إلى مآزق سياسية تشجع الرشوة لتسريع بعض الإجراءات.

عندما يتصدر بناء الاحتكارات السياسية وانتزاع المزايا الفاسدة أجندات النخب، فقد تتمترس الأحزاب في مناطق نفوذها في الدولة والمجتمع، متجنبة المنافسة من جهة ومعززة للدعم المالي الذي تتلقاه من المصالح الخاصة التي ترعاها من جهة أخرى. وعندما تتقاسم هذه النخب السلطة في مجال نفوذ معين فقد تلجأ أيضا إلى تقاسم الموازنات والمداخيل (على سبيل المثال، ممارسات البروبورز في المنظمات الحزبية المحلية في ألمانيا والمفصلة في الفصل الرابع). تؤدي هذه الممارسات إلى انحسار ثقة والتزام الناس، إذ يرى المواطنون في هذه العملية لعبة يلعبها الأغنياء وأن اختياراتهم هم يوم الانتخابات لا تؤدي إلى خير ورفاه أسرهم ومجتمعاتهم. يمكن للفساد في مثل هذه الحالات ـ وخاصةً في الديمقراطيات الراسخة ـ أن يظهر على شكل إضرار بالقيم والعمليات الديمقراطية أكثر من كونه انتهاكاً للقوانين[76]؛ وبالفعل يمكن للمسؤولين ذوي المواقع القوية أن يضعوا تشريعات انتخابية لا تقيّد حملاتهم ونشاطات داعميهم.

مشكلات فساد متباينة

تظهر الأبحاث الحديثة بقوة أن الفساد يضر بالتطور السياسي الديمقراطي والاقتصادي. إلاّ أن ثمة نقطتين إضافيتين تظهران من النقاش السابق. أولاً، إن الفساد هو في الوقت نفسه سبب وأثر لهذه المصاعب، وفي كثير من الأحيان يكون عرضاً لمشكلات عميقة في نشوء المؤسسات والمشاركة فيها والتوازن فيما بينها. ثانياً، إن هذه الصلات المتبادلة معقدة ومتنوعة. ثمة العديد من الأشكال ونقاط القوة والضعف والمشاركة في المؤسسات. ولذلك فمن غير المرجح أن يكون الفساد هو نفسه في كل مكان، كما أن ترتيب البلدان على المؤشرات أحادية البعد لا يكشف الكثير حول أوضاع مختلف أشكال المجتمعات.

الفساد كما يعيشه الناس

ينعكس الفساد على الأفراد والمجتمعات بطرق مختلفة ومتنوعة. هناك آلاف العلاقات الخاصة والمحسوبية (الحزب الثوري الدستوري في المكسيك)، الشركات غير المنظمة والتعاملات في المنطقة الرمادية بين القطاعين العام والخاص (الصين)، قيام المرشحين بدفع مبالغ مالية للمقترعين (اليابان)، سياسات الإقراض والتنمية ذات الصبغة السياسية (كوريا)، الفضائح المحيطة بإسهامات المصالح الخاصة للأحزاب والمرشحين (الولايات المتحدة والعديد من الديمقراطيات الأخرى)، السرقة الرسمية للأراضي العامة واستعمالها كمكافآت للداعمين السياسيين (كينيا)، والابتزاز الذي تمارسه الشرطة ضد الشركات الصغيرة والمزارعين الصغار (العديد من البلدان). كل ذلك يتأثر بالأشكال المتباينة للسلطة والموارد، ويستفيد من المشكلات المؤسسية المختلفة ونقاط الهشاشة الاجتماعية، ويؤدي إلى نشوء أنماط مختلفة من الرابحين والخاسرين، ويجسد توزيعات متباينة وعلاقات متنوعة بين الثروة والسلطة.

وتكثر التباينات على مستويات أخرى أيضاً. لم تؤد الدمقرطة في معظم أنحاء أوروبا الشرقية وفي الفلبين إلى تخفيف حدة الفساد بشكل كبير. وتستمر الدمقرطة في الهند رغم وجود قدر كبير من الفساد والفقر المدقع. إيطاليا واليابان ديمقراطيتان راسختان تتمتعان باقتصاد قوي نسبياً وتراث طويل من الفساد المستشري، والذي ظهر جلياً في الماضي على شكل فضائح كبيرة. في بعض الأماكن يرتبط الفساد بالعنف بشكل وثيق، وفي أماكن أخرى قد يكون الفساد بديلاً للعنف[77]. ولأكثر من ثلاثين عاماً تعايشت مستويات رفيعة من الفساد والنمو الاقتصادي (وقد يكون الفساد ساعد على النمو بشكل ما) في شرق وجنوب شرق آسيا، أما في أفريقيا فقد ساهم الفساد في إفقار الناس والبلدان. في الولايات المتحدة والعديد من الديمقراطيات الأخرى تحاول المصالح الخاصة شراء النفوذ داخل الحكومة؛ وفي العديد من الأماكن الأخرى، يقوم

المسؤولون الحكوميون الأقوياء، بنهب الاقتصاد. بعض هذه الأمثلة يتناسب مع فلسفة الإجماع أكثر من غيرها؛ إلاّ أنها جميعاً تظهر أن مشكلات الفساد يمكن أن تتباين بشكل كبير.

سيتباين نطاق ومضامين الفساد من حالة إلى أخرى وقد يتخذ أشكالاً متعددة في المجتمع نفسه أو حتى في جزء من ذلك المجتمع. يتباين نفوذ المسؤولين طبقاً لنمط وعدد المصادر المتنافسة للمزايا التي يمكن أن يقدموها[78]؛ وحسب درجة وجودة المراقبة السياسية التي يقوم بها الجهاز البيروقراطي[79]، وأيضاً حسب قدرة الصحافة، والمجتمع المدني، والمنافسين السياسيين على المطالبة بالمساءلة. ويمكن للفساد أن يتفاوت من حيث النوعية أيضاً وليس فقط من حيث الشدة، إذ إنه يتخذ مسهمين ومصالح وممارسات جديدة عندما يحل نظام محل نظام وعند ظهور سلع وفرص وحتى إصلاحات جديدة. العديد من الأمم التي تطلق عمليات تحول ديمقراطية وتحولات في الأسواق تعاني من ارتفاع كبير في مستويات الفساد والفضائح ـ وهي ليست مترادفات بالطبع ـ حيث تتراجع العلاقات الراسخة للنخب؛ ليحل محلها تنازع أكثر تشظياً على الغنائم، والفرص الاقتصادية والسياسية الجديدة التي تبدأ بالظهور وعندما تتضح نقاط الضعف في الدولة الاحتكارية السابقة ومؤسساتها السياسية.

أنماط أوسع

تبدأ هذه التباينات بالظهور عندما ندرس الروابط بين الفساد والتنمية بشكل أكثر تفصيلاً. يقدم مؤشر التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2003[80] والمستند إلى بيانات من عام 2001، وهي أحدث بيانات متوافرة عن «مؤشر التنمية البشرية»، و«مؤشر مدركات الفساد» لعام 2003[81]، فكرة أولية على الأقل. «مؤشر التنمية البشرية» هو عبارة عن علاقة مركبة على سلم يتدرج من 0 إلى 1.0 للعديد من العوامل المؤثرة في الرفاه الإنساني، بما في ذلك ليس فقط حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بل أيضاً متوسط العمر

المتوقع، ومعدلات الأمية وإمكانية الوصول إلى التعليم. وبالتالي فهو لا يعكس فقط الوفرة بل أيضاً فعالية المؤسسات والسياسات العامة. أما «مؤشر الشفافية الدولية» فهو، كما أشير سابقاً، يرتب البلدان طبقاً لدرجة فسادها المفترض. إن علامة 10 على «مؤشر مدركات الفساد» يعني وجود حكومة نظيفة وعلامة 0 تعني وجود فساد مستشرٍ. ولجعل ما يلي من نقاش أكثر حسية، فقد اقتطعت علامات من عَشْر: كي تشير القيمة الأكبر إلى الاعتقاد بوجود درجة أكبر من الفساد.

بالنسبة للبلدان المئة وثمانية وعشرين التي تظهر على كلا المؤشرين فإن علاقة التناسب بين «مؤشر التنمية البشرية» و«مؤشر الشفافية الدولية» «المقلوب» هي: 71 (P=.000) يبدو أن الفساد المستشري يرتبط فعلاً وبقوة بالمستويات الأدنى للتنمية. إلاّ أن مخطط الانتشار يظهر أن المسائل أكثر تعقيداً (الشكل 2.1).

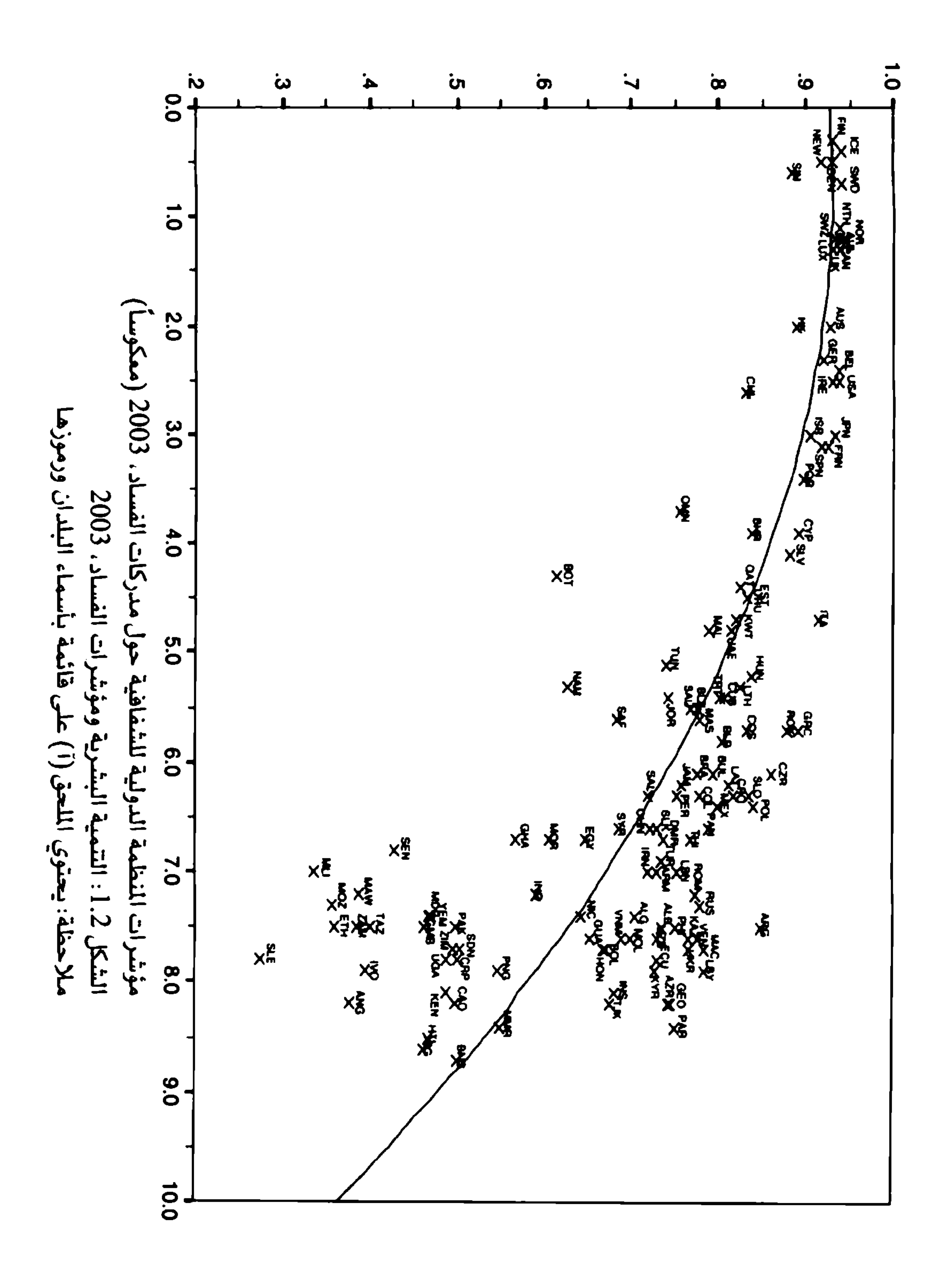
ثمة عدد من الحالات في الجهة اليسرى العليا ومن بينها البلدان الإسكندنافية ـ نيوزيلاندا، أستراليا، المملكة المتحدة وكندا ـ تتمتع بمستويات عالية من التنمية وحياة سياسية ديمقراطية (تشكل هونغ كونغ (HK) وسنغافورة (SIN) استثناءات بارزة فيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة)، ويُنظر إليها على أنها خالية من الفساد نسبياً. وبالانتقال إلى الجزء الأيمن الأسفل نجد البلدان التي تعتبر أكثر فساداً وتواجه مشكلات تنموية أكثر خطورة. ويظهر الخط الرباعي التراجعي أنه بازدياد الفساد فإن أكلافه تتراكم بمعدلات متزايدة، غير أن الصلة ليست بسيطة أو مثابرة. بصرف النظر عن مشكلات المؤشرات نفسها، فإن الصلات بالتنمية تكون في أقوى حالاتها عندما يعتقد أن الفساد أقل ما يكون أهمية. فعندما ترتفع الدرجات على مؤشر تقدير الفساد، تقل شدة تراكز النقاط حول الخط التراجعي. وثمة عدد كبير من المجتمعات المنتشرة عند أعلى الشكل تتمتع بمستويات عالية من التنمية رغم المقادير المتفاوتة من الفساد الظاهر. علاوة على ذلك فإن إيطاليا (ITA) الغنية على سبيل المثال تحصل على علامة أسوأ من علامة بوتسوانا (BOT) الأفقر بكثير، وتقع فوق ناميبيا (NAM) بقليل.

تشيلي (CHL) والأرجنتين (ARG) متشابهتان من حيث التنمية البشرية، لكنهما تحصلان على علامتين مختلفتين تماماً على «مؤشر الشفافية الدولية». في الواقع إذا استبعدنا ديمقراطيات السوق الغنية والمعروفة بـ (قلة الفساد) في الجزء الأعلى الأيسر وركزنا على البلدان التي يعتبر فيها الفساد هو الظاهرة الأهم، فإن العلاقة تقاوم أي وصف بسيط. في تلك الحالات يبدو أن هناك العديد من القصص المختلفة عن الفساد والتنمية.

وهناك أيضاً المنطقة المحيرة الفارغة في الجزء الأسفل الأيسر: إذ يبدو أن هناك عدداً قليلاً جداً من المجتمعات التي تعاني من قدر ضئيل من الفساد وتتمتع أيضاً بقدر قليل من التنمية. من المغري استنتاج أن البلدان في الجزء الأسفل الأيمن سترتقي سلم التنمية حالما تتمكن من السيطرة على الفساد. الأرجح أن المجتمعات المتقدمة قد قلصت من مقدار الفساد خلال عملية بناء المؤسسات، ومن خلال ضمان الحقوق والفرص وإجراء تغييرات ساعدت أيضاً في تحقيق التنمية[82] وساعدت الناس على السعي لتحقيق مصالحهم والدفاع عنها. والتنمية من ناحيتها توفر بدائل سياسية واقتصادية تجعل الناس أقل عرضة للاستغلال الفاسد. وجدير بالذكر أيضاً أن العلامات المحرزة على «مؤشر التنمية البشرية» تعكس إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي إلى حد بعيد. في الواقع إذا قارنا العلامات على «مؤشر الشفافية الدولية» مع الأجزاء غير المتعلقة بالناتج المحلي الإجمالي على مؤشر التنمية فإن العلاقات تصبح أضعف بكثير من تلك الملاحظة أعلاه. وقد يعكس ذلك في المحصلة قضايا التجارة والأعمال التي تطرحها أرقام الناتج المحلي الإجمالي والتي تؤثر في «مؤشر الشفافية الدولية». إن فهم تلك العمليات وفصل التوزيعات المعقدة لحالات الفساد المستشري يتطلب دراسة وثيقة لأنماط المشاركة والمؤسسات داخل إطار يمكن أن يكون ذا معنى في جملة من التباينات والتنوعات.

الشكل 1.2

مؤشر التنمية البشرية 2001 (تقرير التنمية البشرية 2003)



مؤشرات المنظمة الدولية للشفافية حول مدركات الفساد، 2003 (معكوساً)

الشكل 1.2: التنمية البشرية ومؤشرات الفساد، 2003

ملاحظة: يحتوي الملحق (أ) على قائمة بأسماء البلدان ورموزها

الخلاصة

هل نظرية الإجماع خاطئة إذن؟ والجواب هو لا بأكثر من شكل: فلا شك أن الفساد يضر بالتنمية، ويغذي نقاط الضعف المؤسسية والمزايا السياسية والاقتصادية غير العادلة، ويؤدي إلى مزيد من المشكلات السياسية والاقتصادية. إلاّ أن هذه الرؤية غير كاملة. ففي حين يشكل ذلك عرضاً قوياً على مستوى رفيع من العمومية (كما في العلاقات الإحصائية بين مفاهيم الفساد وبيانات التنمية) فإنه ليس بذات الفائدة فيما يتعلق بالأسباب الكامنة والمشكلات المتباينة للفساد والموجودة في مجتمعات متنوعة. إن ديمقراطيات السوق الغنية التي تشكل نماذج للتحرر والإصلاح تشبه بعضها بعضاً في مجموعة من النواحي. على النقيض من ذلك، ثمة أشكال عديدة من الأنظمة التسلطية، والعديد من جذور الفقر، والعديد من أشكال الضعف المؤسسي. وهذا يطرح الفرضية المعقدة ومؤداها أن الفساد ليس مشكلة مفردة بل إنه يستوطن سياقات متنوعة، وفي أشكاله الأكثر خطورة تكون أصوله ومضامينه الأكثر تنوعا واختلافاً.

في الفصول الآتية من هذا الكتاب أقدم مجادلة مفادها أن بإمكاننا تحديد ومقارنة المتلازمات الرئيسة للفساد والنابعة من أنماط كامنة في المشاركة السياسية والاقتصادية ـ بالطرق التي يسعى فيها الناس للحصول على الثروة والوصول إلى السلطة، وفي الطريقة التي يتبادل فيها الاثنتان ويستعملونهما ـ وفي ضعف أو قوة المؤسسات التي تغذي هذه النشاطات الاجتماعية وتقيدها. إن هذه المقاربة لا تقدم فقط فهماً أفضل للطرق المتباينة التي تتطور فيها المشكلة وتعمل في بيئات حقيقية. كما يمكن أن تطرح إجراءات مضادة ملائمة في بيئات مختلفة، وطرق لتجنب إحداث أضرار غير مقصودة من خلال الإصلاحات غير الحكيمة. إن هذه المجادلات التي تتطلب مقاربات تفصيلية للأدلة المتوافرة فيما يتعلق بالمشاركة والمؤسسات، وتلك هي الأجندة في الفصل الثالث.

الحواشي

1. Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999; Rose-Ackerman, Hall and Yago, 2000; Mauro, 2002. . 1999: ch 2-5.
2. Doig and Theobald, 2000; Moreno, 2002.
3. Lipset and Lenz, 2000.
4. Knack and Keefer, 1995; Rose-Ackerman, 1999.
5. Ruzindana, 1997; Johnston, 2005a.
6. Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995.
7. Johnston, 2002; Della Porta, 2004.
8. See, for example, Friedman, Johnston, Kaufmann, and Zoido-Lobaton, 2000; Sandholtz and Koetzle, 2000; Triesman, 2000; Kaufmann, 2004.
9. Weingsat, 1993; Schneider, 1998.
10. USAID Handbook for Fighting Corruption, 1998.
11. USAID, 1998: 21-39.
12. World Bank, 1997: chs 2-6.
13. UNDP, 1997: 52-59.
14. Ibid, ch 3.
15. OECD, Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, 1998.
16. Transparency International, Sourcebook, 2000: 16-17.

17. Ibid., 15-16.

18. http://www.transparency.org.cpi/

19. Khan and Sundaram, 2000:9-10; Johnston, 2001a.

20. Lammbsdorf, 1999 See also http://www.transparency.org/cpi/ index.html#cpi

21. Johnston, 1979.

22. Thompson, 1995; Moroff, 2002.

23. Johnston and Kpundeh, 2002.

24. Denison Rustow, 1970: 341-350 See also Anderson, 1999.

25. Rustow, 1970: 352.

26. Ibid, 353.

27. Roberts, 1966; Johnston, 1993.

28. Leff, 1964; Bayley, 1966; for opposing views, Andreski, 1068; Myrdal, 2002.

29. Leys, 1965.

30. Rose-Ackerman, 2002.

31. Rose-Ackerman, 2002.

32. Wei, 1999.

33. Chubb, 1981.

34. Klitgaard, 1988: 75.

35. See also Rose-Ackerman, 1978; Della Porta and Vannucci, 1999; Della Porta and Rose Ackerman, 2002.

36. Moran, 1999; Kang, 2002a.

37. Rose Ackerman, 1999: ch 2; Rahman, Kisunko, and Kapoor, 2000; Moreno, 2002.

38. Elliot, 1997b; Seyf, 2001; Rose-Ackerman, 2002.

39. Mauro, 1998; Mauro, 2002; see also La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and vishny, 1999; Gupta, Davoodi, and Alonso-Terme, 2002; Tanzi and Davoodi, 2002a; Tanzi and Davoodi, 2002b; Lambsdorff, 2003a; Lambsdorff, 2003b.

40. Kaufmann and Kaliberda, 1996; Wei, 1999; Heeman and Kaufmann, 2000; Reinikka and Svensson, 2002; Heman and Kaufmann, 2004.

41. World bank, 1997; Mauro, 1998; Seyf, 2001.

42. Wei, 1997; Wei, 2000; see also Mauro, 1998; Fisman and Svensson, 2000.

.43. World Bank, 1997; Campos, Lien, and Pardhan, 1999

44. Knack; and Keefer, 1995.

45. Esty and Porter, 2002.

46. Gupta, Davoodi, and Tiongson, 2001.

47. Mauro, 1998.

48. See also Rauch, 1995; Ruzindana, 1997.

49. Rose-Ackerman, 2002.

50. Mauro, 1998.

51. IMF, 1995; Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995; Kilby, 1995.

52. Murphy, Shleifer, and Vishny, 1993; Mauro, 1998; Gaviria, 2002.

53. Kennedy, 1983:341.

54. Ades and Di Tella, 1994.

55. Elliott, 1997b.

56. Ades and Di Tella, 1999.

57. Blake and Martin, 2002.

58. Kaufmann and Kaliberda, 1996; Rose Ackerman and Stone, 1996.

59. Elliott, 1997b.

60. UNDP, 1997.

61. See Besley and McLaren, 1993.

62. Kang, 2002a.

63. Doig and Teobald, 2000; Moreno, 2002; Lipset and Lenz, 2000.

64. Dahl, 1971.

65. Dahl, 1971: ch 1.

66. Alam, 1995.

67. Torgler, 2003; Uslander, 2003.

68. Seligson, 2002; Anderson and Tverdova, 2003.

69. Wlison, 1960; Webman, 1973; Johnston, 1979.

70. Scott, 1972: ch 5.

71. Weber, 1958; Elster, 1989.

72. Lauth, 2000.

73. Doig, 1984.

74. See also Blake and martin, 2002; for contrary US evidence, Schlesinger and Meier, 2002.

75. Fjelsted, 2002; Gerring and Thacker, 2004.

76. Thompson, 1995.

77. Huntington, 1968.

78. Rose-Ackerman, 1978; Shleifer and Vishny, 1993.

79. Rose Ackerman, 1978.

80. التقرير والبيانات متوافرة على

http://www.undp.org/hdr2003/

81. البيانات والوثائق المتعلقة بالعام الحالي والأعوام السابقة متوافرة على http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi

إنني أستعمل مؤشر الشفافية الدولية لعام 2003 هنا؛ لأنه يتضمن عدداً أكبر من البلدان من تلك التي تتضمنها مؤشرات السنوات السابقة. وهو يعتمد على عدد من المسوح المجموعة بين عامي 2001 و2003، وبالنسبة للبلدان المتضمنة في مؤشري 2001 و2003 فإن الدرجات تتكافأ مع +99 (P=.000).

82. Rodrik, 2003.

3 المشاركة، والمؤسسات، ومتلازمات الفساد

الفرص، والعوائق، والفساد

إن فهم الفساد في البيئات الاجتماعية الحقيقية، والتعرف على تنوعات الحالات الأكثر أهمية، يتطلب دراسة متمعنة للفرص السياسية والاقتصادية المتوافرة في المجتمعات المختلفة، وللأشخاص والمجموعات التي تسعى إلى تلك الفرص وتستعملها (أو تُعزل عنها)، والمؤسسات والأعراف التي تؤثر في اختياراتهم. لكن ما هي أهم هذه التباينات؟ تبدو التقنيات المختلفة (الرشوة والواسطة) أو المواقع داخل الدولة بدايات جيدة، إلاّ أن انتشار تقنية معينة أو مجال من مجالات الفساد يمكن أن يبدو وكأنه استجابة للفرص والعوائق الموجودة في حالة ما. إن تصنيف الفساد على أساس درجة المزايا الموجودة سيتطلب قدراً أكبر من المعلومات مما يتوافر عادة، وحتى لو توافرت فإنها لن تكون ذات فائدة كبيرة. هل لحالة ذات قيمة نقدية معينة الأهمية نفسها عندما يكون الفساد هو القاعدة مقارنة بأماكن يكون فيها هو الاستثناء، أو في بلد يكون فيه للمسؤولين الحكوميين اليد العليا مقارنة ببلد آخر يكونون فيه تحت رحمة المصالح الاقتصادية، قد يتبع الفساد بعض الأنماط الإقليمية، تشكل التباينات الأفريقية الآسيوية مثالاً واضحاً، لكن هذا يعزز من الأسباب التي تدفع إلى البحث عن تأثيرات أكثر عمقاً.

أطرح في هذا الفصل أربع متلازمات للفساد أسميها «أسواق النفوذ»، و«كارتيلات النخبة»، و«الأوليغاركات والعائلات» و«المسؤولين الحكوميين». هذه المتلازمات، والأسماء التي توحي بخصائصها المميزة، تعكس التراكيب التي نواجهها بشكل متكرر والمكونة من المشاركة والمؤسسات الأضعف أو الأقوى. ثم أستعمل المؤشرات المستعملة على نطاق واسع على مستوى البلدان بالنسبة للمشاركة والمؤسسات من أجل تصنيف ثمانية وتسعين بلداً في مجموعات

تتناسب مع وضعها. لا يمكن لتلك البيانات بحد ذاتها أن تظهر لنا ما إذا كان الفساد يختلف بطرق متوقعة، فتلك هي مهمة الحالات الدرسية التي أقدمها من الفصل الرابع وحتى الفصل السابع. إلاّ أنها توفر أساساً لاختيار الحالات للدراسة لا يحتمل أن تبنى عليه نتائج مسبقة.

الفساد كمشكلة مقيمة: مصادر التنوع

خلال الجيل الماضي أجرت معظم المجتمعات تحريراً في سياساتها واقتصاداتها أو كليهما، وعلى نطاق درامتيكي أحياناً. في مطلع تسعينيات القرن العشرين كان يؤمل أن الانتقال إلى اقتصاد السوق سيغذي النمو، وبالتالي الدمقرطة، بينما ستشجع الحكومات الأقل تدخلاً والأكثر قابلية للمساءلة مزيداً من التوجه نحو اقتصاد السوق. تركزت معظم الحماسة في البداية على تحرير الأسواق، في حين أخذ بناء المؤسسات دوراً ثانوياً. في بعض الأحيان كان ينظر إلى الدولة كشر لا بد منه في أفضل الأحوال. غير أنه تبين أن الواقع أصعب من ذلك بكثير. لم تسر عملية تحرير الأسواق غالباً على إيقاع متوازن، ففي كثير من الأحيان تراجعت التحولات السياسية السريعة والآمال الاجتماعية الطموحة وتحولت إلى عمليات أكثر بطئاً وصعوبة في إحداث التغيرات الاقتصادية، وأعيقت عمليات التحول إلى اقتصاد السوق من قبل مؤسسات الدولة غير الفعالة، أو القمعية، أو كليهما.

في الواقع، فإن المؤسسات السليمة لا تشكل عوائق للمشاركة السياسية والاقتصادية الحرة، بل إنها تحميها. في الأنظمة ذات المؤسسات الراسخة تقوم المنظمات السياسية والمجتمع المدني معاً بالتخفيف من حدة المطالب السياسية وتساعد في التعبير عنها، مما يعزز من قدرة الحكومة على الاستجابة من خلال السياسات السليمة: وتجري العمليات الاقتصادية في إطار من حقوق الملكية السليمة، والعقود الملزمة، والإجراءات المفتوحة القابلة للتدقيق. إن دولة لا تستطيع ضمان حقوق الملكية، والحريات الأساسية، وجمع الضرائب، وتنفيذ

العقود، وتوفير قنوات مشروعة للتعبير عن المصالح ستكون غير فعالة وغير مستجيبة، وستدعو الجهود الخاصة إلى أداء هذه الوظائف، وغالباً من خلال الفساد أو العنف. عندما تكون المنظمات السياسية والمجتمع المدني ضعيفة أو غير موجودة يمارس المسؤولون الحكوميون السلطة دون رادع ودون خوف من العقوبة وتتقلص احتمالات بقاء النزاعات في المجتمع معتدلة. وهذا لا يعني بالضرورة عدم وجود نمو في المشاركة الاقتصادية والسياسية، إلاّ أن معظمها سيتم خارج الإطار المؤسسي الرسمي، وسيخضع لعدد قليل من القواعد والضوابط ويكون في خدمة القلة القوية. في عام 1997 أدى برنامج هرمي في ألبانيا، على سبيل المثال، إلى خسارة نحو ثلث المدخرات الوطنية وإلى اضطرابات عنيفة[1]. على الجانب السياسي، يمكن للمجموعات الفئوية الشخصية أو حتى الجيوش الخاصة أن تحل محل الأحزاب ومجموعات المصالح[2]، ويمكن أن تصبح المافيات هي أداة تنفيذ العقود[3]. وخاصةً في البيئات التي تتميز بالمؤسسات الضعيفة، إذ يسمح النمو غير المتوازن في الفرص السياسية والاقتصادية للمجموعات المهيمنة في مجال معين باستغلال المجموعات الأخرى.

البحث عن أنماط

إن القضية التي تطرحها هذه العلاقات ليست قضية قدر أكبر أو أقل من الفساد. إني أجادل بأن وضع واتجاهات المشاركة والمؤسسات تؤثر على أنواع الفساد الذي نواجهه من حيث المشاركين، والعلاقات السائدة بينهم، والمزايا التي يتنازعون عليها، ومضامين ذلك بالنسبة للتنمية. إن البحث عن متلازمات الفساد يعني، في الواقع، السؤال عن ماهية عمليات التنمية التي تقف وراءها، والمشكلات التي يشكل الفساد في بلد ما عرضاً لها، أشار هنتنغتون[4] مثلاً قبل سنوات أنه عندما تكون الفرص الاقتصادية أكثر وفرة من الفرص السياسية، فإن الأشخاص الطموحين يستعملون الثروة للسعي من أجل السلطة. وعندما تتوافر الفرص السياسية أكثر وتكون الفرص الاقتصادية نادرة، فإن السلطة هي التي

تسعى إلى الثراء. وعندما تكون المؤسسات ضعيفة، يمكن لتباينات أخرى أن تظهر: قد تكون الدولة الضعيفة عرضة للضغوط الخاصة غير القانونية، حيث لا تكون قادرة على ضبط سلوك المسؤولين الحكوميين ولا ضبط الضغوط الخاصة. المجتمع المدني قد لا يكون موجوداً، أو قد لا يكون قوياً بما يكفي للمحافظة على الثقة الاجتماعية وتوجيه المطالب من خلال الأعراف والشبكات المقبولة. بعض الدول تحمي حقوق الملكية بشكل فعال وتتدخل في الاقتصاد بطرق حكيمة: أما في دول أخرى فإن الملكية والعقود لا تعني الكثير، في حين تؤدي تدخلات الدولة إلى إثراء المسؤولين الحكوميين وعملائهم المفضلين. إن المؤسسات الضعيفة لا تسمح فقط للمواطنين والمسؤولين بالسعي إلى المكاسب غير المشروعة، دون رادع أحياناً؛ بل إنها توفر الحوافز لمزيد من الفساد حيث يسعى الناس لضمان الحماية في بيئة غير آمنة.

إن التنوعات الكامنة في المشاركة والمؤسسات لن تحدد كل تفصيل من تفاصيل الفساد في بلد ما، فالشخصيات، والأحداث، وإجراءات المكافحة والاصلاحات، والرد الشعبي يمكنها جميعاً أن تلعب دوراً. كما أن التأثيرات الدولية، سواء كانت بعيدة المدى (مثل الضغوط من أجل التحرر الاقتصادي) أو قصيرة المدى (مثل نشاطات الشركات متعددة الجنسيات وهيئات المساعدة الدولية والجهات المقرضة) تلعب دوراً حاسماً أيضاً، كما سيتضح من خلال عدة حالات درسية. علاوة على ذلك، فإن بعض أنواع الفساد، مثل الرشاوي المتعلقة بالشرطة وموظفي الجمارك، موجودة في كل مكان تقريباً. أنا أسعى إلى مقارنة على المستوى الأوسط ـ تحديد، وتفسير، واستكشاف مدلولات قضايا الفساد المتباينة التي تشكل تجليات لأربع متلازمات رئيسة. والهدف هو معرفة المسائل الرئيسة المتأثرة بالفساد في بلد ما، وكيف يسعى الأشخاص والمجموعات لاستعمال وتبادل الثروة والسلطة وكيف تتم إعاقة أو ضبط هذه العمليات من قبل المؤسسات والمصالح المتنافسة والمتعارضة. وستكون مقادير الفساد النسبية، بالقدر الذي تمكن معرفتها، مجرد اهتمام ثانوي.

أربع فئات

يمكن للمشاركة والمؤسسات أن تجتمع بعدة طرق، وسيكون لكل تعميم استثناءات. كما أن الأدلة المتوافرة تختلف كثيراً من مجتمع إلى مجتمع. يتمثل التحدي في تحديد فئات للبلدان تكون من الاتساع بحيث تحافظ على العوامل المشتركة المهمة، وتجنُّب إيجاد تصنيفات متعددة أو متشابهة بحيث تفقد الفائدة منها، وفي الوقت نفسه إظهار التباينات بين أنماط الظروف المتوقع أن تشكل مشكلات الفساد في المجتمعات. سأعرض في هذا الجزء أربع فئات تعكس حالات الجمع الشائعة بين المشاركة والمؤسسات، وأناقش أنواع مشكلات الفساد التي يرجح أن توجد فيها. في الجزء الآتي من هذا الفصل سيتم اختبار هذه المجموعات الأربع باستعمال مؤشرات إحصائية على مستوى البلدان وباستعمال التحليل العنقودي. وسيكون السؤال عند تلك النقطة هو ما إذا كنا سنجد الفئات المتوقعة ظاهرة للعيان. ستكون الأنواع الفعلية للفساد الموجود في المجتمعات في كل فئة محور الحالات الدرسية التي يتم التطرق إليها اعتباراً من الفصل الرابع وحتى الفصل السابع. لا تستنزف هذه الحالات الدرسية كافة التراكيب الممكنة للمشاركة والمؤسسات على الإطلاق. إنها تبسيطات مفيدة وحسب، تقدم كأنماط مثالية[5]، والمقصود منها إبراز الأنماط والروابط لإجراء دراسة أكثر تفصيلاً.

تأتي المشاركة والمؤسسات على عدد من الأشكال، لكن كما أشير في الفصل الثاني، فإن تركيزي الرئيس هو على الطرق التي يتم من خلالها السعي إلى الثروة والسلطة واستعمالهما وتبادلهما على المستوى الوطني، وعلى بنى الدولة والبنى السياسية والاجتماعية التي تحافظ على هذه النشاطات وتقيّدها. فيما يتصل بالمشاركة المفتوحة، والتنافسية، والمنظمة، نريد أن نميز بين المجتمعات من حيث نطاق وانفتاح الفرص السياسية والاقتصادية التي تقدمها. المؤسسات القوية، بالمعنى الذي سأناقشه هنا، قادرة على حماية حقوق الملكية والحقوق السياسية والاقتصادية، وضمان المساواة والعدالة والإجراءات النزيهة، وحماية

المجتمع من إساءة تصرف الأقوياء. من الممكن تماماً للمؤسسات الضعيفة من هذا النوع أن تتعايش مع دولة قسرية و/أو تفاعلات فردية ومنظمات مجتمع محلي (العديد من المجتمعات الأفريقية، على سبيل المثال، فيها دولة غير فعّالة بينما حياتها الاجتماعية والمجتمعية نابضة بالحياة). وفي الجهة المقابلة، فإن المؤسسات السياسية والاقتصادية القوية لا تمثل ضمانات بأن يكون كل شيء على ما يرام على المستويات الأخرى: الولايات المتحدة على سبيل المثال تحظى بترتيب جيد على المؤشرات المؤسسية، رغم ذلك، وإذا كان بوتنام (2000)[6] محقاً، فإن مجتمعها المدني في حالة انحدار. ثمة عوامل أخرى عديدة تظهر في الصورة الكلية للمشاركة والمؤسسات في أي مجتمع، وأحد أهداف فصول الحالات الدرسية هو إظهار هذه التعقيدات، أما في هذه المرحلة فأنا أحاول إيجاد تعريفات واضحة لأنماط مثالية.

تنزع أنماط الأنظمة السياسية والاقتصادية، ومستويات القوة المؤسسية (مع بعض الاستثناءات) إلى التجمع في أنماط يمكن تحديدها. لننظر في أربعة احتمالات يجري اختبارها في الجزء الآتي بالمقارنة مع بيانات على مستوى البلدان. تنزع الديمقراطيات الراسخة، على سبيل المثال، إلى امتلاك اقتصادات سوق ناضجة يكون التحرر الاقتصادي فيها أمراً واقعاً، حيث وجدت السياسة والأسواق التنافسية لوقت طويل وحيث من المرجح أن تكون المؤسسات الاقتصادية والسياسية قوية. عدة بلدان أوروبية غربية، وكندا، واليابان، والولايات المتحدة هي مجرد أمثلة قليلة على ذلك.

الجدول 1.3: المتلازمات المفترضة للفساد

المتلازمة	المشاركة	المؤسسات		
	الفرص السياسية	الفرص الاقتصادية	قدرات الدولة/ المجتمع	المؤسسات الاقتصادية
أسواق النفوذ	**ديمقراطيات ناضجة** منفتحة اقتصادياً: منافسة ومشاركة مستقرة	**أسواق ناضجة** متحررة، منفتحة، منافسة مستقرة، غنية	**كبيرة**	**قوية**
كارتيلات النخبة	**ديمقراطيات قيد الإصلاح والتعزيز** في حالة نمو	**أسواق قيد الإصلاح** متحررة ومنفتحة إلى حد بعيد، منافسة متنامية، غنية إلى حد ما	**متوسطة**	**متوسطة**
الأوليغاركات والعائلات	**انظمة انتقائية** عمليات تحرير اقتصادية رئيسة أجريت مؤخراً: منافسة كبيرة لكنها ذات هيكلية سيئة	**أسواق جديدة** عمليات تحرير رئيسة أجريت مؤخراً، انتشار الفقر وانعدام المساواة على نطاق واسع	**ضعيفة**	**ضعيفة**
المسؤولون الحكوميون الكبار	**غير ديمقراطية** قدر محدود من الانفتاح أو التحرر	**أسواق جديدة** عمليات تحرير رئيسة أجريت مؤخراً، انتشار الفقر وانعدام المساواة على نطاق واسع	**ضعيفة**	**ضعيفة**

غير أن هناك أيضاً مجتمعات ديمقراطية/ اقتصاد سوق في مرحلة التعزز والإصلاح لا زالت المنافسة السياسية فيها في مرحلة النشوء أو لا زالت تمر بتغيرات مهمة، كما أن اقتصاداتها أصبحت أكثر انفتاحاً وتنافسية. يبدو من المرجح أن تكون الأطر المؤسسية في هذه المجتمعات قوية نسبياً، إلا أنها أضعف منها في المجموعة الأولى. أما الأمثلة على المجموعة الثانية فيمكن أن تتضمن الديمقراطيات الأكثر قوة في أوروبا الوسطى في مرحلة ما بعد الشيوعية، وتشيلي، وكوريا الجنوبية.

البلدان الموجودة في مجموعة ثالثة هي تلك التي تمر في مرحلة انتقالية في السياسة والاقتصاد. أشكال عديدة من التغيير تحدث في الوقت نفسه، الفرص السياسية والاقتصادية تتوسع بشكل سريع، وسيكون من الصعب التنبؤ بالعلاقات فيما بينهما. والمؤسسات الضعيفة هي في الوقت نفسه نتيجة للتغيرات السريعة والواسعة ــ حتى عندما تكون المؤسسات مصممة ومدعومة بشكل جيد، وليس هذا هو الحال دائماً، فإنها ستحتاج إلى الكثير من الوقت: لتكتسب الشرعية والمصداقية ـ كما أنها ستتسبب في المزيد من التغيرات السياسية والاقتصادية غير المنظمة والتي يصعب التنبؤ بها. تعتبر روسيا، وتركيا، والهند (بتحولها الاقتصادي)، والفلبين، وتايلاند، وغانا أمثلة ممكنة على هذا النوع. وأخيراً، تتميز المجتمعات غير الديمقراطية، من حيث التعريف، بتوافر عدد قليل من الفرص السياسية التي يتم التحكم بها بشكل صارم (وتصبح في الواقع موضوعاً للصفقات الفاسدة). إلاّ أنه وجزئياً بسبب الضغوط الدولية جرى تحرير اقتصادات العديد من هذه البلدان خلال الجيل الماضي، حتى ولو أنها لم تصبح منفتحة أو تنافسية بشكل كامل، مما ينتج عنه استغلال الفرص الاقتصادية المتنامية من قبل الأقلية القوية. المؤسسات السياسية في الأنظمة المحكومة من قبل الأقليات يرجح أن تكون ضعيفة، قد تكون أجزاء من الدولة أو الحزب المهيمن قسرية ومخيفة على نطاق واسع، إلاّ أن هذا ليس قوة بالمعنى الموصوف أعلاه. المؤسسات الاقتصادية القوية غير شائعة أيضاً بسبب طبيعة السلطة

السياسية، والافتقار إلى المساءلة بشكل عام، و(كما ورد أعلاه) مدى التغيرات الاقتصادية التي تم إحداثها مؤخراً. إن نقاط الضعف المؤسسي تعكس وتغري قوة الحكام ومصالحهم المفضلة. في هذه المجموعة الأخيرة قد نجد بلداناً مثل الصين، وأندونيسيا، والعديد من -لكن ليس كل- بلدان أفريقيا جنوب الصحراء، وبلدان الشرق الأوسط مثل الأردن والإمارات.

لقد تعمدت أن تكون هذه الفئات شديدة العمومية، وفي الوقت نفسه سيكون هناك بعض البلدان التي لا تقع في أي منها. أحد الأجزاء الآتية في هذا الفصل، كما ذكرت، سيستعمل مؤشرات إحصائية لاختبار ما إذا كانت هذه التصنيفات منطقية من الناحية العملية. لكن ما هي علاقتها بالفساد؟ أبيّن في الجزء المتبقي من هذا الكتاب أنها تتطابق مع أربع متلازمات رئيسة للفساد: أسواق النفوذ، كارتيلات النخبة، حكم الأوليغاركات والعائلات، والمسؤولون الحكوميون. في الجدول 1.3 ملخص للروابط المقترحة، متبوعة بتوصيفات موجزة لكل عرض من أعراض الفساد.

فساد أسواق النفوذ. لفساد أسواق النفوذ علاقة بإمكانية الوصول إلى مؤسسات الدولة القوية واكتساب النفوذ داخلها، وفي كثير من الأحيان يعمل السياسيون كوسطاء يؤجرون اتصالاتهم مقابل مساهمات قانونية وغير قانونية.

توفر ديمقراطيات السوق الناضجة فرصاً سياسية واقتصادية واسعة، وفيها قدر ضئيل من التحرر، حيث لم يتبق الكثير مما يمكن فعله في هذا الإطار، وتمتلك في الغالب مؤسسات شرعية قوية. وهي تشبه بعضها بعضاً في كثير من النواحي المهمة، مما يساعد على تفسير وضعها كمثل للإصلاح. إن الأطر الدستورية الشرعية، والمنافسة السياسية، ووسائل الإعلام الحرة، والمجتمعات المدنية القوية، والاقتصادات المفتوحة تساعد على التصدي لإساءة استعمال النفوذ. غير أن العديد من هذه البلدان لم تقم «بحل» مشكلة الفساد بقدر ما طورت دولاً وأنظمة سياسية ملائمة لمصالح أصحاب الثروة، وأوجدت

مواءمة بين القواعد والمجتمع الذي تطبق فيه هذه القواعد، إضافة إلى إقناع الناس بالالتزام بالقوانين. معظم عملياتها الاقتصادية تجري بشكل كامل داخل قطاعاتها الخاصة وبموجب قواعد أقل تطلباً من تلك الموجودة في القطاع العام، في حين يتبع النفوذ السياسي للثروة قنوات متفق عليها.

إن الفساد في ديمقراطيات السوق ذات المؤسسات القوية ـ أو على الأقل، الفساد على المستويات العليا الذي يؤثر في درجات مؤشر الفساد ـ سيكون الاستثناء وليس القاعدة، ومن غير المرجح أن يعيق التنمية (بالرغم من أنه ليس دون كلفة: انظر الفصل الرابع). إلاّ أن هذه البلدان ما زالت تعاني من مشكلات فساد تثير القلق. بعض هذه المشكلات عالمي: المصارف وأسواق الاستثمار في بلدان أسواق النفوذ تكون غالباً مخازن للمكاسب الفاسدة من أمكنة أخرى، أو أنها تسهم في تبييضها، وقد أجرت شركاتها متعددة الجنسيات صفقات غير مشروعة في العديد من المجتمعات الأخرى. غير أن معظم هذه المشكلات محلي، وقد تكون خطيرة أحياناً. يدور فساد أسواق النفوذ حول الوصول إلى المؤسسات الراسخة، والحصول على المزايا داخلها، بدلاً من اللجوء إلى صفقات وصلات تلتف عليها. بعض المؤسسات القوية تقلص الفرص وبعض الحوافز الدافعة إلى اتباع إستراتيجيات خارج النظام، في حين تزيد من المخاطر؛ زد على ذلك أن قوة هذه المؤسسات بحد ذاتها في تقديم مكاسب ونفقات رئيسة يرفع من قيمة النفوذ داخلها. إن دور السياسية التنافسية في هذا النوع من الفساد أمر معقد، فهي تسمح للمواطنين بإسقاط حكومة فاسدة، إلاّ أن كلفة الترشح للمناصب السياسية تخلق حوافز للسياسيين؛ كي يعرضوا صلاتهم وخبراتهم للإيجار، وكي تبقى الأحزاب المنافسة تحت السيطرة.

وهكذا، فإن أسواق النفوذ تعمل غالباً «داخل النظام»، وهو عامل آخر يسهم في علامات الفساد الجيدة التي تحرزها هذه المجتمعات. يركز الفساد الموجه للسلطة على الوصول إلى المناصب السياسية والتأثير بأولئك الذين يشغلونها؛

الفساد الذي يسعى إلى الثروة يستهدف العقود الحكومية، وتنفيذ السياسات، أو أوجه محددة للتشريعات، بدلاً من خلق أسواق سوداء أو اقتصادات موازية. بعض القنوات الرئيسة يمكن شرعنتها وتنظيمها (مثل تمويل الحملات الانتخابية) في حين يمكن للقواعد والتوقعات في قنوات أخرى أن تكون غير واضحة (الخدمات التي يقدمها المشرِّعون لناخبيهم) يمكن للأطراف العامة أو الخاصة أن تتخذ المبادرة، أو أن تكون المستفيدة الرئيسة، لكن وبالنظر إلى الوفرة التي تتمتع بها معظم المجتمعات في هذه الفئة، فإن المصالح الغنية الساعية إلى النفوذ السياسي ستهيمن على أسواق النفوذ.

علاوة على ذلك، فإن جزءاً كبيراً من الضرر الذي تحدثه أسواق النفوذ يكون للنظام نفسه. سأشير في الفصل الرابع إلى أن الأكلاف الرئيسة للترتيبات الحالية للتمويل السياسي في الولايات المتحدة لا تتمثل في أن السياسات والأصوات يتم بيعها وشراؤها ـ ليس هناك أدلة ملموسة على أن ذلك يحدث ـ بل في تقلص الثقة العامة والتصورات الواسعة الانتشار حول سوء استخدام السلطة والامتيازات. قد لا تكون هذه الأكلاف ملموسة، لكنها وبمرور الوقت ستسيء إلى مشروعية واستجابة النظام السياسي الديمقراطي. السلطة وتقاسم المغانم بين الأحزاب السياسية الألمانية يمكن أن تؤدي إلى سياسات وعمليات تشريعية أقل استجابة. وقد انطوت أسواق النفوذ في اليابان على قدر أكبر من التعاملات غير المشروعة، لكنها ساعدت للعديد من السنوات على ضمان إجراء تعديلات على نظام سياسي يهيمن عليه حزب سياسي واحد، حيث تحدث المنافسة بين فصائل مختلفة داخل الحزب بدلاً من حدوثها بين المصالح المختلفة في المجتمع، وحيث تراجع تكييف السياسات للمحافظة على رضا المؤيدين. لاشك أن مجتمعات أسواق النفوذ تعاني من الفساد المباشر والصارخ، لكن كما أشرت في الفصل الأول فإن الظاهرة الأكثر جدية تكمن في مشكلات الفساد التي تعاني منها بنية النظام فيها.

فساد كارتيلات النخبة. في ديمقراطيات السوق الأخرى تكون المؤسسات أضعف، وقد أصبحت السياسة والأسواق أكثر تنافسية، وشبكات النخبة تستعمل الحوافز والمبادلات الفاسدة لتحسين مواقعها.

قد لا يكون نموذج ديمقراطيات السوق مقاوماً للفساد كما نفترض أحياناً، وخاصةً عندما تكون الأطر المؤسسية أضعف. ما زالت ديمقراطيات السوق الجديدة أو حديثة التشكل ـ كوريا الجنوبية، تشيلي، بولونيا، هنغاريا ـ تعزز أنظمتها بأشكال مختلفة. وبعضها يمر في مراحل من الأزمات. لم تكن فضائح «الأيدي النظيفة» و«نظام الرشاوي» في مطلع تسعينيات القرن العشرين، على سبيل المثال، عبارة عن موجة من الفساد الجديد، بل تبعات ترتبت على انكشاف شبكات النخب الحزبية المتواطئة، والضغوط المتزايدة داخلياً وخارجياً من أجل مزيد من المساءلة. في تلك الأنواع من القضايا كانت السلطة وصلاتها بالثروة أمراً مستشرياً بشكل قدّم الكثير من الفرص والمخاطر للنخب السياسية. بالنسبة لها، قد يكون الفساد دفاعياً بطبيعته، يحمي المزايا الاقتصادية، والسياسية وتلك المتعلقة بالسياسات، ويؤدي للتغلب على المنافسين، ويعزز الصلات مع الحلفاء والمؤيدين. يمكن للمعنيين في هذه الحالات أن يمتلكوا قواعد مختلفة لسلطتهم، مثل الأعمال، والجيش، والجهاز البيروقراطي، والحزب السياسي، أو الروابط الاجتماعية العرقية والإقليمية.

تتمتع المناصب الرسمية في هذه الحالة بقيمة كبيرة، لكنها ليست آمنة كوضعها في حالات أسواق النفوذ بسبب عملية التحرير السريعة، والمنافسة السياسية المتزايدة، والمؤسسات الأضعف. وفي كثير من الأحيان تقوم الروابط الفاسدة بين النخب بجسر الفجوة بين العام والخاص.

تقدم الآلة السياسية الناضجة مثالاً جيداً على فساد كارتيلات النخبة. يصف عرض شيفير[7] حول صعود «تاماني هول» في مدينة نيويورك مرحلة اندمجت فيها شرائح من النخبة السياسية ونخبة الأعمال على قمة المنظمة. جمعت

تاماني بين حكومة المدينة وثروة رجال الأعمال في مزيج هائل كان من القوة، بحيث حد من المنافسة السياسية، وفي الحالات التي كان يطغى فيها السياسيون من رجال الأعمال، حد أيضاً من المنافسة الاقتصادية. كانت قيادة تاماني أصغر وأكثر انسجاماً من كارتيلات النخبة الموجودة في بلاد بأكملها، كما أن العديد من المجتمعات في هذه المجموعة لن تكون على القدر نفسه من الاضطراب الذي كانت عليه نيويورك. لكن سأقترح في الفصل الخامس أن جيلين من تقاسم السلطة والمغانم بين الأحزاب غير الشيوعية في إيطاليا قبل مطلع تسعينيات القرن العشرين، وشبكة الرؤساء، وقادة الأعمال، والشخصيات العسكرية، والأسر التي هيمنت على كوريا في ستينيات القرن العشرين وحتى منتصف التسعينيات على الأقل، يوضحان كيف أن شبكات النخب المتداخلة يمكن أن تستعمل الفساد إضافة إلى النفوذ المشروع للمحافظة على سيطرتها.

إن المؤسسات الرسمية متوسطة القوة هي التي تيسر (من وجهة نظر النخب) قيام هذه الروابط، بل تجعل من قيامها أمراً ضرورياً. علاوة على ذلك، فإنها تضعف من جهود مكافحة الفساد وتجعل من حياة المنافسين السياسيين والاقتصاديين المحتملين أمراً صعباً. هذه الأنظمة لن تكون غير ديمقراطية وغير تنافسية بشكل كامل، ومن بعض النواحي يمكن لفساد كارتيلات النخبة أن يكون قوة استقرار. غير أن الفساد في هذه الحالات يلعب دوراً مختلفاً، ويكون له استعمالات مختلفة عن تلك التي لفساد أسواق النفوذ. فبدلاً من التعامل مع الوصول إلى صانعي القرار في المؤسسات الكبيرة، يكون الفساد آلية منظمة للسيطرة، وغالباً ما تكون ذات طبيعة دفاعية.

فساد حكم العائلات والأوليغاركيات. في مجتمعات أخرى، أوجد التحرير الاقتصادي والسياسي ـ في بعض الأحيان فترات انتقالية متزامنة بالرغم من أنها غير متكاملة ـ والحدود الضعيفة بين العام والخاص، مجموعة متنوعة من الفرص في بيئة من المؤسسات الضعيفة. ويتكون الشكل المهيمن للفساد هنا من

تصارع غير منظم، وعنيف أحياناً بين النخب المتنازعة والساعية إلى تحويل الموارد الشخصية (شعبية كبيرة، شركة، إقطاعة بيروقراطية، صلات مع القضاء أو مع الجريمة المنظمة، أو عائلة قوية) إلى ثروة وسلطة.

على عكس متلازمة كارتيلات النخبة حيث تتواطأ نخب مستقرة نسبياً داخل إطار مؤسسي متوسط القوة، فإن زعماء الأوليغاركيات يعملون بمفردهم ولا يتعاونون لوقت طويل. وتعتبر هذه النخب أوليغاركيات بمعنى أن معظم التنافس يحدث ـ وغالباً بشكل شخصي مكثف ـ بين عدد محدود من اللاعبين. إلاّ أن هؤلاء ومكاسبهم لا يتمتعون بالأمان بسبب سرعة ونطاق التغيرات، والطبيعة غير المنظمة، والحجم الهائل للمصالح المتنازع عليها، والعنف المتكرر. تمثل المؤسسات الضعيفة مشكلة خاصة، حيث إن عدم القدرة على تنفيذ العقود أو الدفاع عن حق الملكية أمام المحاكم وأجهزة تنفيذ القوانين تزيد من حوافز اللجوء إلى العنف[8]، مما يجعل قوة الجيش والشرطة سلعة رائجة، وذلك ما يؤدي في الحالات الأسوأ إلى الاعتماد على المافيات أو الجيوش الخاصة. أشار سكوت[9] وناك وكيفر[10] إلى أن النخب غير الآمنة تكون شديدة الجشع والضراوة.

كما في متلازمة كارتيلات النخبة، يحدث الفساد سعياً إلى تحقيق مكاسب سياسية واقتصادية، ويركز جزئياً فقط على الأدوار الرسمية والعمليات المتعلقة بالسياسات. لكن في وضع تسود فيه الأوليغاركية وحكم العائلات قد يكون من الصعب تحديد ما هو عام وما هو خاص، من هو السياسي ومن هو رجل الأعمال، أو حتى من هو الفاسد بشكل واضح ومن هو المبتكر. سيكون المسؤولون الحكوميون والمجتمع المدني غير مؤهلين لمقاومة أو مراقبة إساءة استعمال السلطة. في هذه الحالة لا يتمتع المسؤولون الحكوميون إلا بقدر ضئيل من السلطة الفعالة ويتعرضون للضغوط غير المشروعة من داخل وخارج مؤسساتهم؛ أما المجتمع المدني، وخاصةً في حالات ما بعد التحول، فهو على الأغلب ضعيف

ومقسم، ويتعرض قادته للترهيب أو المساومة. أما المؤسسات الإعلامية التي لا يسيطر عليها الأوليغاركات أنفسهم فتفتقر إلى الاستقلال والموارد اللازمة التي يمكن أن تجعل منها مراقباً فعالاً.

ثمة منافسة سياسية قوية في مثل هذه الحالة، لكن يصعب التنبؤ بها وقد تفتقر إلى الجذور الاجتماعية العميقة. قد يجد الأوليغاركات المتنازعون الذين يحاولون بناء قاعدة شعبية عريضة في المكافآت المادية ميزة قيمة لكن يصعب الحصول عليها، أما الأتباع، من جهتهم، فسيكون أمامهم العديد من الخيارات السياسية. وهكذا فإن العصب السياسية ستكون غير مستقرة وقليلة الانضباط. والقادة، الذين يجب عليهم الدفع مقابل الدعم مرة بعد مرة فسيستغلون أي أجزاء من السلطات الحكومية يمكن أن يحصلوا عليها. قد ينفق رجال الأعمال مبالغ كبيرة للحصول على النفوذ لكنهم يحصلون على القليل من الساسة الذين لا يستطيعون «تحقيق وعودهم». وعندما يتم تزوير الانتخابات وتكون المنافسة السياسية شخصية وغير منظمة، يصعب على المقترعين الإصلاحيين إسقاط حكومة فاسدة أو مكافأة حكومة جيدة. في هذه البيئة، تصبح جهود مكافحة الفساد مجرد واجهات لحجب الاستمرار في إساءة استعمال السلطة أو وسيلة لوضع المنافسين وراء القضبان. يمكن للخصخصة أن تصبح استيلاءً على موارد الدولة أو سرقة واضحة، حيث إن الوظائف القانونية والتنظيمية لن تفيد الموظفين ذوي الرواتب المتدنية، لكنها يمكن أن يستولى عليها من قبل الأوليغاركات. تحصيل الضرائب يصبح متفرقاً وغير فعال ويمكن استغلاله، وكذلك الأمر بالنسبة لدفع رواتب الموظفين والالتزامات الحكومية الأخرى.

وتكون النتيجة فساداً مستشرياً، ومرتبطاً بالعنف أحياناً، والأكثر من ذلك أنه لا يمكن التنبؤ به، وبالتالي فهو مضر بشكل خاص بالتطور الديمقراطي والاقتصادي[11]. يكون جزءاً كبيراً من الاقتصاد في مثل هذه الأوضاع غير منظم وخارج إطار الأنظمة، ويجد المستثمرون الأجانب أن من الحكمة البحث عن

مواقع استثمارية أخرى، أما أولئك الذين يغامرون بالدخول فإنهم سيبحثون عن أرباح قصيرة الأجل وليس عن النمو المستدام[12] . ويشكل دخول المعارضة والمجموعات الإصلاحية إلى هذه الحلبة مخاطرة، فمعظم المواطنين سيتركون السياسة لغيرهم. وسيجد أولئك الذين يفوزون بالمناصب الرسمية أنهم في إطار تكون فيه الضوابط عبارة عن تفتت في السلطات يسمح للأوليغاركات بالوصول إلى مواقع مفصلية.

تعتبر روسيا مثالاً واضحاً على هذه الحالة، في حين تمثل المكسيك والفلبين تنويعات أخرى على هذه المواضيع. كما سنرى في الفصل السادس فإن متلازمة الأوليغاركات والعائلات ليست مجرد وجود «قدر أكبر من الفساد» عما هو موجود في أماكن أخرى، بل إن لها مضامين وتداعيات خاصة بها.

فساد المسؤولين الحكوميين. في هذه المجموعة الأخيرة من البلدان، تكون المؤسسات ضعيفة جداً، وتبقى العمليات السياسية غير ديمقراطية أو أنها تنفتح ببطء، إلاّ أن الاقتصاد يجري تحريره إلى درجة معينة. المجتمع المدني ضعيف أو غير موجود. فرص الثراء، أو المخاطرات الجديدة بالنسبة للأغنياء أصلاً موجودة بكثرة، إلاّ أن السلطة السياسية شخصية، وغالباً ما تستعمل دون رادع أو وازع.

في هذه الحالة يكون رواد الأعمال الذين يتمتعون بأقصى قدر من النفوذ هم السياسيون أو زبائنهم. قد يصبح المسؤولون الحكوميون أقطاباً اقتصاديين، ويحتاج الأقطاب الاقتصاديون الجدد إلى الدعم الرسمي. وحالما يتم عقد الروابط السياسية فإن هؤلاء لن يواجهوا عوائق تذكر من أطر الدولة أو من منافسيهم. ثمة مخاطرة هنا تتمثل في الكليبتوكراسيا، أو حكم اللصوص[13] . من بين متلازمات الفساد الأربع، فإن هذه هي الأقل تركيزاً على تحقيق النفوذ داخل العمليات الرسمية للدولة. فقد تكون المؤسسات والمناصب مجرد أدوات نافعة في السعي لتحقيق الثروة. المفارقة هنا هي أن هذه الأوضاع ليست مستقرة

بالضرورة، إذ إن أولئك الذين يمسكون بالسلطة دون أي قواعد يمكن أن يواجهوا خصوماً لا تحكمهم أيضاً أي ضوابط، سوى التهديد بالعنف. لا الحكام ولا النخب المعارضة لهم (في حال وجودها) تتمتع بأي دعم شعبي مستمر أو بأي مصداقية تتجاوز تلك التي تتأسس من خلال السيطرة والعلاقات الخاصة والترهيب. في أسوأ هذه الحالات، يتمتع شخص واحد، أو عائلة، أو طغمة صغيرة، بحكم غير محدود. هكذا يمكن للقادة العسكريين في أنظمة أن يكونوا شركاء، وشركاء مهيمنين في بعض الأحيان، مستعملين انتشار الفساد في الماضي كذريعة للاستيلاء على السلطة. حتى عندما يعود الجنود إلى ثكناتهم، فإن القادة العسكريين قد يكونون رجال أعمال أو سياسيين أيضاً يدعمهم التهديد بالتدخل العسكري. يصعب في هذه الحالة تطور أي مجتمع مدني، حيث تتقاطع تابعية النخب مع التنظيم الذاتي الأفقي أو تحل محلها، ولا يتوافر للناس أي جهة يعودون إليها في حالة إساءة استعمال المناصب الرسمية.

في حين أن ديمقراطيات السوق تشبه بعضها بعضاً في العديد من الوجوه، فإن حالات المسؤولين الحكوميين الأثرياء تعتمد كثيراً على شخصيات وأجندات أولئك الموجودين في السلطة. قد يدعم بعضهم الإصلاح الاقتصادي أو يحجم على الأقل عن الاستغلال الكامل للفرص الفاسدة، وعندما تكون هذه هي الحال، يمكن أن يتحقق نمو كبير. آخرون يمكن أن يستغلوا الدولة والاقتصاد محدثين نتائج مدمرة. وبالتالي فإن الروابط بين الفساد والتنمية داخل هذه المجموعة من البلدان يمكن أن تتباين كثيراً. العديد من هذه البلدان فقير، بالرغم من أن الفساد ليس هو السبب الوحيد للفقر. إنها تعتمد في الغالب على الصادرات الأولية مثل النفط والمعادن، وهو وضع من المعروف أنه يشوه التنمية ويشجع الفساد[14]. لكن حتى في البلدان الفقيرة يمكن للاحتكار السياسي أن يكون طريقة ناجعة جداً للحصول على الثروة سواء من الاقتصاد المحلي أو من أي مساعدات أو قروض أو استثمارات تتدفق من الخارج. وعندما تتنازع أكثر من فئة، يمكن للأمور أن تكون أسوأ. يمكن للمؤسسات الضعيفة أن تعني أن الحصول على الثروة بالنسبة

لشخص أو بالنسبة لمن يدعمه يمكن أن يتأتى من خلال استغلال أحد أجزاء سلطة الدولة ـ مما يعني بالفعل إنشاء سلسلة من الاحتكارات المستقلة التي تمتص أجزاء مختلفة من الاقتصاد. هذا الوضع يشبه طريقاً سريعة يحصِّل من تشغيلها مشغلون مستقلون رسوماً مختلفة ـ إما أن تدفع أو لا تمر[15]. وقد ترتفع الرسوم إلى درجة تتراجع حركة المرور أو تتوقف. عندها تكون الاحتكارات المنسقة ـ التعاون لوضع معدلات مقبولة ـ أكثر ربحية وأقل عرقلة على المدى البعيد، لكن ما لم يكن في السلطة قائد قوي ذو بصيرة فإن ذلك لن يكون ممكناً.

كما أن للتحرير الاقتصادي مضامين وتبعات عندما تكون المؤسسات ضعيفة ويتمتع السياسيون بانتهاك القوانين دون حساب. قد يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى الحد من الفساد[16] لعدد من الأسباب، ابتداء بتدفق تقانات الإدارة المتقدمة وصولاً إلى نمو بدائل للتعامل مع الموظفين الحكوميين الأثرياء. إلاّ أن البلدان الفقيرة غير الديمقراطية التي شرعت فقط في فتح أسواقها ـ وخاصةً تلك المعتمدة على تصدير السلع الأساسية ـ لن تندمج في الاقتصاد العالمي إلاّ بشكل ضعيف، أو أنها ستندمج بطرق غير نافعة لها. وذلك سيسهل على الحكام السلطويين احتكار تدفقات السلع ورأس المال عبر الحدود، وخاصةً في المراحل الأولى للانفتاح.

وهكذا، فإن هذه المجموعة هي أكثر المجموعات تنوعاً بين المجموعات الأربع من البلدان. قد تتطابق عدد من دول الشرق الأوسط مع هذا النمط، وبدرجات متفاوتة، وكذلك عدد من البلدان الأفريقية (وخاصةً تلك التي يسودها الحكم العسكري والنزاعات الداخلية). لقد أصبحت إصلاحات الصين الاقتصادية ونموها المذهل معروفة للجميع، لكن وكما سنرى في الفصل السابع فقد صاحب ذلك فساد منتشر على نطاق واسع يدفعه في الغالب استغلال المسؤولين لقطاعات من أجهزة الحزب والدولة التي تتعرض لمزيد من التفتت. في كينيا وأندونيسيا، انخرطت النخب في فساد جشع فاقم منه إطلاق انتخابات تنافسية

دون وجود المؤسسات الداعمة واللازمة لها. بلدان أخرى سعت فيها النخب إلى إجراء إصلاحات قد تكون على وشك النجاة من شرك الفساد المرتفع/التنمية المنخفضة[17]. أوغندا لم تصبح ديمقراطية بعد، لكنها طبقت إجراء مكافحة فساد مهمة وزادت من فرص المشاركة الشعبية[18]. إلا أنه وحتى في أوقات الإصلاح، فإن الدولة (أو أجزاء منها) يمكن أن تبقى متاحة لاستغلال الحكام الذين لا يخضعون لأي مساءلة.

تبقى هذه المتلازمات الأربع للفساد نماذج مثالية في هذه المرحلة تساعد في وصف وإظهار التباينات بين مشكلات الفساد التي أعتقد أننا سنجدها عندما تلتقي عوامل المشاركة والعوامل المؤسسية بأشكال شائعة معينة. ليس هناك بلد فيه نوع واحد فقط من الفساد، وما من متلازمة يمكن أن تتطابق مع أي حالة في كافة تفاصيلها. إذ إن كافة هذه المتلازمات تستند إلى فكرة أن الانفتاح السياسي والاقتصادي أكد على الأطر المؤسسية التي تتفاوت هي نفسها وبقدر كبير من حيث القوة.

وثمة مجموعة من التباينات الإجمالية الجديرة بالملاحظة أيضاً. فبانتقالنا من أسواق النفوذ إلى المسؤولين الحكوميين الأثرياء، ننتقل من الفساد المركب حول الأدوار والعمليات الرسمية إلى فساد بالكاد له أي قاعدة مؤسسية. يسعى النوع الأول إلى تحويل الثروة إلى نفوذ بيروقراطي أو نجاح انتخابي، في حين يشكل الثاني استغلالاً مفتوحاً للسلطة وللضعفاء من قبل الأقوياء. ينطوي فساد أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة على إجراءات متكررة واستعمال للنفوذ على المدى الطويل، وفي الواقع فإن فساد كارتيلات النخبة قد يستعمل بشكل أساسي لعرقلة التغيير أو السيطرة عليه على الأقل. إلا أنه في حالات الأوليغاركات وحكم العائلات والمسؤولين الحكوميين، فإنه يصعب التنبؤ بالفساد، حيث ينطوي على استهداف للفرص في مجتمعات سريعة التغيير أو نزوات زعماء يتصرفون دون أي خشية من الحساب. عندما تكون المؤسسات أقوى، يمكن لمكافحي الفساد أن

ينظموا أنفسهم معتمدين على الحريات المدنية السليمة، والأطر القانونية، والمجتمع المدني؛ أما عندما تكون ضعيفة فإن نشاطات مكافحة الفساد تصبح خطيرة بشكل متزايد. وأخيراً، ففي الأنواع الأخيرة من الحالات قد لا يكون الفساد هو الاستثناء بل القاعدة، على الأقل في شرائح معينة من السياسة والاقتصاد. إن هذا التباين يظهر أكثر من أي شيء آخر التوقعات التعاقدية، والعلاقات بين الثروة والسلطة، وتحديات الإصلاح الموجودة في حالات الفساد في العالم.

أربع مجموعات من الحالات

إن مجموعات البلدان التي وضعناها موحية، لكن هل لها علاقة بالواقع؟ أقدم في هذا الجزء أدلة إحصائية توحي بأن هذه المجموعات متناسقة بشكل كاف لجعلها تستحق مزيداً من الدراسة. وباستعمال مؤشرات مستويات البلدان في المشاركة والقوة المؤسسية وتحليل وسطي ك، فإني أحدد أربع مجموعات من البلدان تتطابق مع التصنيفات وتستوطن أجزاء مختلفة من لوحة التبعثر في الفصل الثاني. وهناك مؤشرات أخرى تدعم الأوصاف المقدمة أعلاه. لا يمكن للإحصاءات على هذا المستوى، وبمفردها، أن تقدم تفاصيل على العمليات الفاسدة داخل المجتمعات، إلا أنها تسمح لنا باختيار البلدان لفصول الحالات الدرسية التي ستشكل الاختبار الحقيقي لفرضية المتلازمات.

عناقيد البلدان

تستند النتائج الآتية إلى قاعدة بيانات تشمل 168 بلداً جمعتها باستخدام مجموعة من المؤشرات الموجودة للفساد، والتنمية، والانفتاح السياسي والاقتصادي، وجودة المؤسسات[19]. التقنية الإحصائية الرئيسة هي تحليل وسطي ك العنقودي، وهو شبيه بتحليل العوامل مقلوباً رأساً على عقب: ففي حين يبدأ تحليل العوامل مع مصفوفة الارتباط ومتغيرات المجموعات من حيث مطابقتها لأبعاد أو عوامل معينة، يستعمل التحليل العنقودي مجموعة من المتغيرات لتحديد

مجموعات الحالات. ويتم تحديد هذه المتغيرات وعدد العناقيد المنشورة سلفاً من قبل المستخدم، وهكذا يشكل التحليل العنقودي طريقة لطرح سؤال، «إذا أردنا مجموعات N من البلدان باستعمال المتغيرات X، Y، Z، فكيف ستبدو هذه المجموعات»؟ إذا أظهر التحليل أن هناك عناقيد كثيرة لا يمكن تحديدها أو أن العناقيد لا تتطابق مع الأنماط المتوقعة، فإن علينا أن نعيد التفكير بالعلاقات المتوقعة بين المشاركة والمؤسسات. وإذا كانت النتائج منسجمة مع التوقعات، كما يظهر أدناه، فإننا نكون قد أظهرنا فقط أن مجموعة الحالات التي وضعناها تستحق مزيداً من الدراسة.

البيانات. يتطلب إجراء هذا التحليل مؤشرات إحصائية على المشاركة والمؤسسات: إن اختيار المدة الزمنية التي نعالجها لا يؤثر فقط في نطاق اتجاهات التنمية التي يجب أن ينظر فيها، بل أيضاً عدد المجتمعات التي يمكن أن تشملها الدراسة. فالبيانات المتعلقة بدول الاتحاد السوفييتي السابق أصبحت متوافرة مؤخراً فقط. أجزاء أخرى من العالم، كالشرق الأوسط، أقل حضوراً في قواعد البيانات مما نرغب. أضف إلى ذلك أنه لم يتم جمع كافة أنواع المؤشرات بطرق مقارنة للمدة الزمنية نفسها، وهكذا فالتحليل الثاني ينطوي على تسويات لابد منها. من أجل الاتجاهات في المشاركة السياسية عدت إلى مجموعة بيانات بوليتي[20] التي تحتوي مؤشراً مركباً للدولة يتدرج من زائد عشرة («ديمقراطية قوية») إلى ناقص عشرة («أوتوقراطية قوية»). واستعمال 1992 كخط أساس يسمح بتضمين العديد من الدول الشيوعية السابقة، وسيكون عام 2001 هو التاريخ النهائي؛ لأن ذلك ينسجم مع آخر البيانات المتوافرة على العديد من المؤشرات الأخرى التي سيتم النظر فيها. من الناحية الاقتصادية، استعملت علامات 1990 و2001 على مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم الذي وضعه معهد فريزر[21] والذي يتدرج من صفر إلى عشرة ويعطي علامات أعلى للاقتصادات الأكثر تحرراً. لا تتوافر علامات لمؤشر الحرية الاقتصادية في العالم للسنوات الواقعة بين 1990 و1995 ولا تملأ المؤشرات الأولى هذه الفجوة، إلا أن استعمال عام 1990 كنقطة بداية يمكّن من تضمين بعض بلدان ما بعد المرحلة الشيوعية في التحليل.

كما أن جودة المؤسسات قضية معقدة أيضاً، وتم تقديرها كمياً مؤخراً فقط. المؤسسات لا تتضمن فقط أجهزة الدولة الرسمية والهيئات السياسية بل نطاقاً واسعاً من المؤسسات التي تؤثر بالاقتصاد. لحسن الحظ، وعلى الجانب السياسي، جرى تضمين قياس مركب ممتاز «للقدرات المؤسسية والاجتماعية» في مؤشر الاستدامة البيئية للمنتدى الاقتصادي العالمي لعام 2002 يلامس الدولة والمجتمع المدني[22]. هذا المؤشر الذي يعتمد على بيانات من عام 2001 لكن لم تتوافر بعد كسلسلة زمنية، يرتب البلدان من صفر إلى مئة من حيث القدرة المؤسسية وقدرة المجتمع المدني على المناظرة ومناقشة قضايا السياسات العامة. وكممثل عن جودة المؤسسات الاقتصادية استعملت مؤشر أمن حقوق الملكية الذي وضعته مؤسسة هيرتييج لعام 2002[23] وهو يتدرج من واحد إلى خمسة، حيث يعطي علامات أقل عندما تكون حقوق الملكية أكثر أمنا. تعتمد الحقوق على جملة من المؤسسات والسياسات: وهكذا ففي حين أن هذا المؤشر بالكاد يقيس كافة أوجه النظام الاقتصادي فإنه يجب أن يعكس سلامة الإطار الكلي.

تظهر نتائج التحليل العنقودي الذي وظف هذه المتغيرات للبحث عن مجموعات البلدان الأربع في الجدول 2.3.

الجدول 2.3: النتائج، التحليل العنقودي لوسطي K

العنقود/ المجموع[24]	1	2	3	4
علامة نظام الحكم 1992				
(مرتفعة = درجة أكبر من الديمقراطية)	10	8	6	6-
علامة نظام الحكم 2001	10	9	7	2-
القدرة المؤسسية/ الاجتماعية	77.9	57.1	3.40	3.72
حقوق الملكية 2002				
(منخفضة: آمنة)	1.28	2.43	3.40	3.72
الحرية الاقتصادية 1990				
(مرتفعة: أكثر حرية)	7.83	5.60	4.79	4.49
الحرية الاقتصادية 2001	7.58	6.74	5.92	5.69

تحليل التفاوت	مربع وسطي العنقود	درجة الحرية	مربع وسطي الخطأ	درجات الحرية	F	الأهمية
نظام الحكم 1992	1280.245	3	6.179	94	204.192	.000
نظام الحكم 2001	771.888	3	9.810	94	78.914	.000
قدرات الدولة/ المجتمع	7791.871	3	35.885	94	217.133	.000
حقوق الملكية	26.411	3	572	94	45.191	.000
الحرية الاقتصادية 1990	47.321	3	1.452	94	32.591	.000
الحرية الاقتصادية 2001	16.137	3	.493	94	32.747	.000

		الحالات في كل عنقود/ مجموعة
	1	18
	2	21
	3	30
	4	29
المجموع		98

ثمة قائمة كاملة لكافة البلدان في كل عنقود في الملحق آ

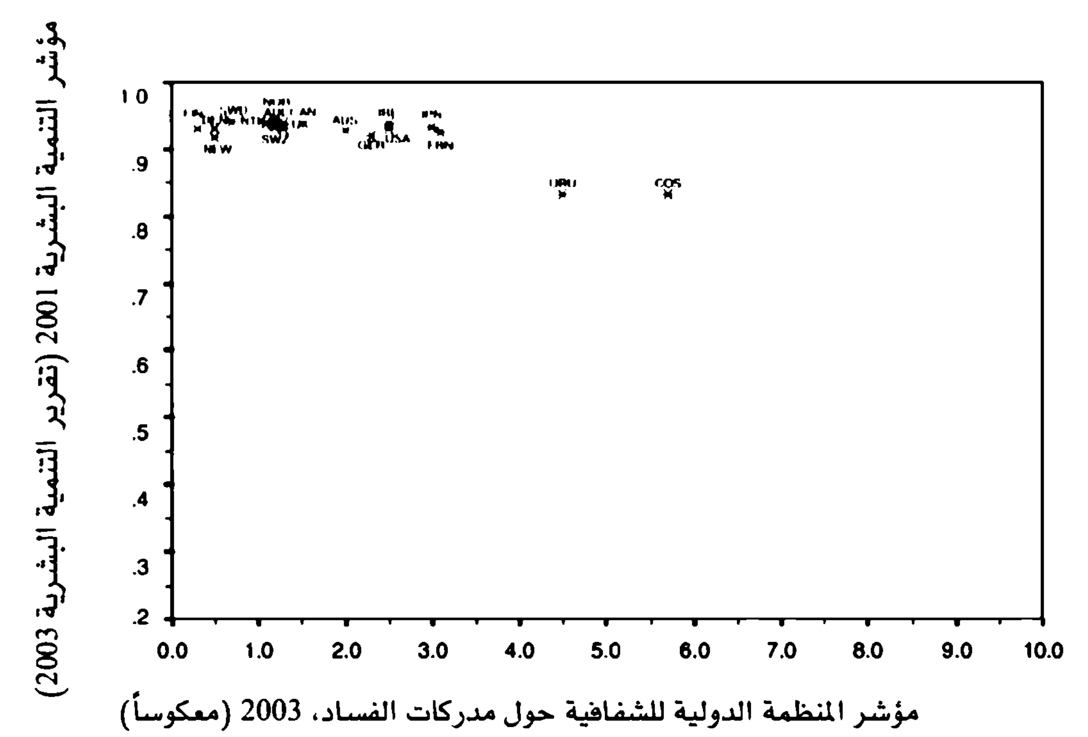
وجدنا أربعة عناقيد مهمة إحصائياً، وهي تناسب الفئات الأربع التي تمت مناقشتها آنفاً. الأرقام في الأعلى هي قيم في المتغيرات الستة لكل عنقود مأخوذة بمجملها. المجموعة الأولى البلدان (N=18) التي تضم النمسا، وكندا، وألمانيا، وهولندا، والنرويج، والسويد، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة أكملت عملية التحرير إلى حد بعيد، وبالتالي لم تشهد تغيرات تذكر في علاماتها المتعلقة بالحرية السياسية أو الاقتصادية. كما تتمتع هذه البلدان بمؤسسات قوية، كما تشير متغيرات القدرات المؤسسية والاجتماعية وحقوق الملكية. المجموعة الثانية N=21، والتي تضم الأرجنتين، وبلجيكا، وتشيلي، وإيطاليا، وكوريا الجنوبية، وبولونيا، وأسبانيا، وزامبيا، وعدد آخر من الدول ديمقراطية إلى حد بعيد (وتزداد ديمقراطية إلى حد ما)، ولو أنها لا تصل إلى مرتبة المجموعة الأولى. واقتصادات هذه المجموعة متحررة نسبياً وتزداد انفتاحاً أيضاً. ثمة فرص سياسية واقتصادية تنشأ في هذه المجتمعات، غير أن العلامات التي تحرزها المؤسسات أقل من تلك التي تحرزها مؤسسات المجموعة الأولى. المجموعة الثالثة (N=30)، والتي تمثلها دول أخرى ألبانيا، وكولومبيا، والإكوادور، وماليزيا، والمكسيك، والفلبين، وروسيا، وفنزويلا ما زالت في مرحلة التحول نحو الديمقراطية بشكل عام. وتستمر اقتصادات هذه المجموعة بالتحرر أيضاً، وقد جرت هذه التغيرات في بيئة تتميز بالقدرات الاجتماعية والمؤسسية الضعيفة وحقوق ملكية غير مضمونة إلى حد ما. وأخيراً المجموعة الرابعة (N=29)، والتي تضم الجزائر، وتشاد، والصين، وأندونيسيا، والأردن، ونيجيريا، وسورية، وتنزانيا، وزمبابوي تتميز بتحرر متسارع في الميدانين السياسي والاقتصادي، لكنها تبقى غير ديمقراطية بشكل عام وتعاني من ضعف المؤسسات. وكما يظهر تحليل التباين فإن علامات المتغيرات التي تحدد هذه العناقيد الأربعة تعتبر مهمة من الناحية الإحصائية.

تتطابق النتائج العنقودية بشكل دقيق مع الأنماط المقترحة آنفاً، رغم أن العنقدة الإحصائية لا تعني أننا «اكتشفنا» وجود هذه المجموعات في العالم. كما أن محدودية البيانات تعني أن العديد من البلدان المهمة للدراسة لم يمكن

تصنيفها؛ إضافة إلى أن علامات المتوسط السياسية للمجموعة الثالثة تظهر قدراً أقل من التغيير، وبالنسبة للمجموعة الرابعة تظهر قدراً من التغيير أكبر مما توقعنا. غير أن المجموعة الثالثة تحتوي على عدة حالات تحول ما بعد شيوعية، حيث حدث التحرر السياسي السريع قبل عام 1992 مباشرة، في حين أن المجموعة الرابعة، التي أصبحت أقل سلطوية بشكل عام في عام 2000 مما كانت عليه عام 1992، فإنها تبقى على الجانب غير الديمقراطي من السلم.

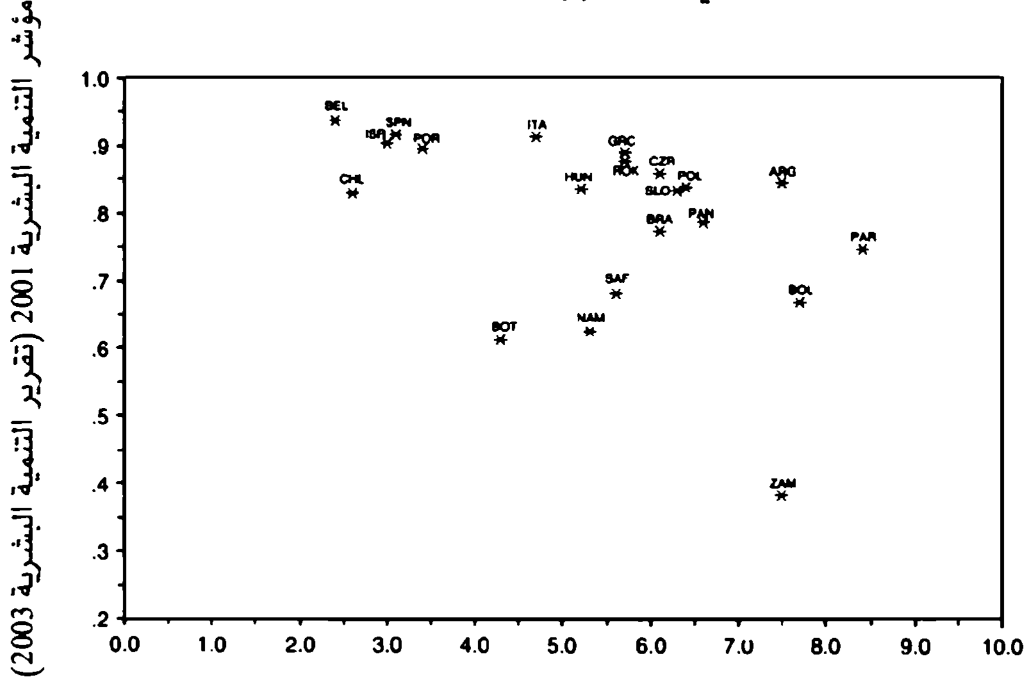
هل تعكس هذه المجموعات تباينات في الفساد؟ تظهر لوحة التبعثر في الأشكال 1.3-4.3 بأنها قد تفعل. ثمة لوحة واحدة لكل مجموعة من البلدان، والمحاور هي نفسها كما في الشكل: 1.2. تتم مطابقة علامات تقرير التنمية البشرية لعام 2003 بشكل متعاكس مع علامات الشفافية الدولية لعام 2003. تبقى التحذيرات التي ذكرت سابقاً حول مؤشر الشفافية الدولية قائمة إلى حد بعيد؛ أما السؤال هنا فهو ما إذا كان تصنيف البلدان طبقاً لإجراءات المشاركة والمؤسسات يبدأ بحلحلة بعض التعقيدات التي وجدناها عندما نظرنا إلى ما وراء الروابط بين الفساد والتنمية التي تظهر بقوة في الرؤية المستندة إلى الإجماع. وتقدم الوسطيات للمجموعات الأربع على تلك المؤشرات على أساس اللوحات.

اللوحات والبيانات منسجمة بشكل عام مع فكرة روابط الفساد والتنمية المتباينة بين المجموعات الأربع. بلدان المجموعة الأولى (الشكل 1.3) ـ ومعظمها ديمقراطيات سوق راسخة ـ تتمتع بمستويات تنمية مرتفعة ويعتقد أن لديها مقادير متوسطة إلى منخفضة من الفساد (رغم أن هذه الفكرة ستخضع لدراسة نقدية في الفصول الآتية). معظم بلدان المجموعة الثانية (الشكل 2.3) هي ديمقراطيات سوق أيضاً لكنها تُرى على أنها أكثر فساداً، وتحظى كمجموعة بدرجات تنمية بشرية أدنى وأكثر تبعثراً.



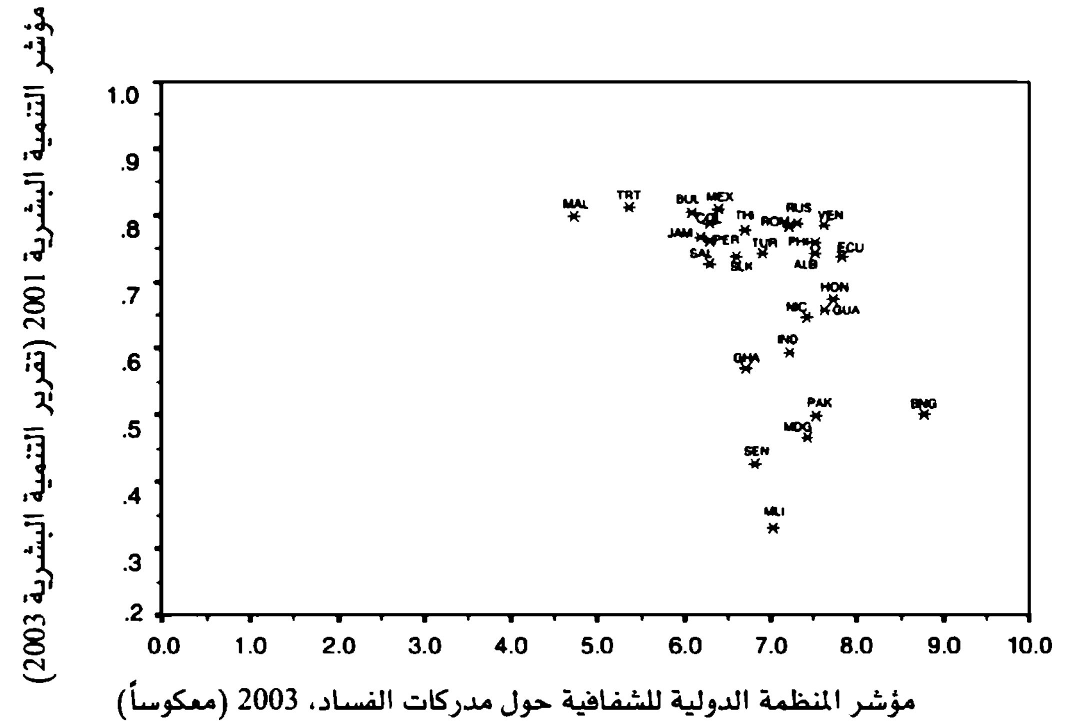
الشكل 1.3: مؤشرات الفساد والتنمية للمجموعة الأولى ـ أسواق النفوذ

ملاحظة: يحتوي الملحق (آ) على قائمة بأسماء البلدان ورموزها



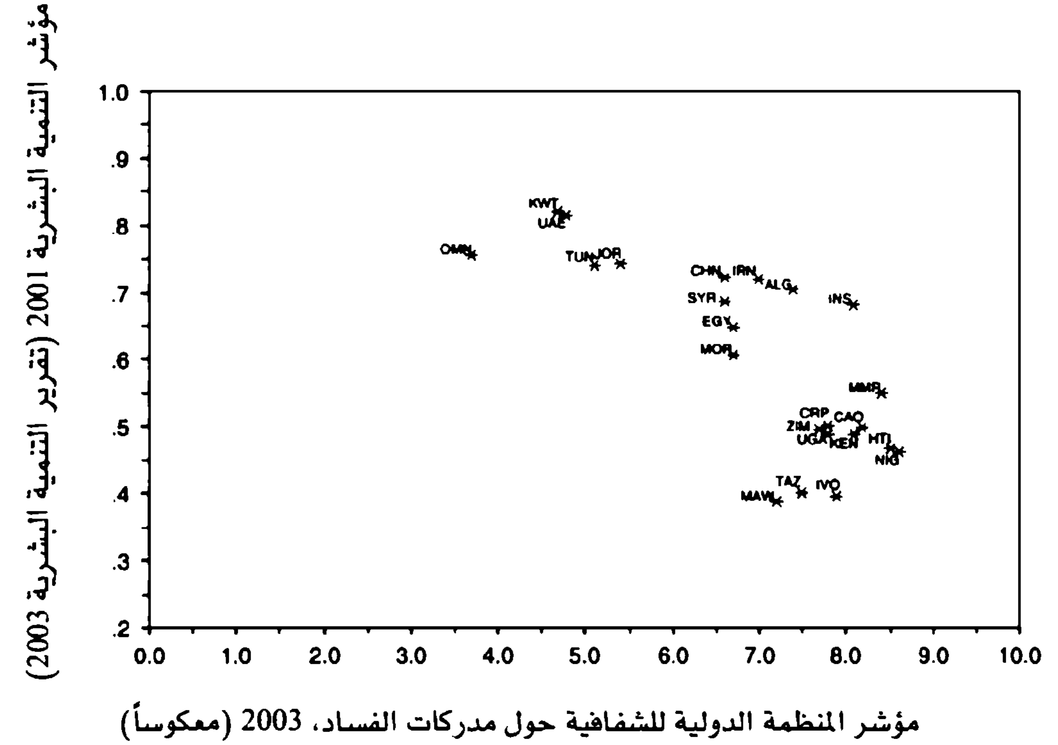
الشكل 2.3: مؤشرات الفساد والتنمية للمجموعة الثانية ـ كارتيلات النخبة

ملاحظة: يحتوي الملحق (آ) على قائمة بأسماء البلدان ورموزها



الشكل 3.3: مؤشرات الفساد والتنمية للمجموعة الثالثة ـ الأوليغاركات والعائلات

ملاحظة: يحتوي الملحق (آ) على قائمة بأسماء البلدان ورموزها



مؤشر المنظمة الدولية للشفافية حول مدركات الفساد، 2003 (معكوساً)

الشكل 4.3: مؤشرات الفساد والتنمية للمجموعة الرابعة ـ المسؤولون الحكوميون

ملاحظة: يحتوي الملحق (آ) على قائمة بأسماء البلدان ورموزها

الجدول3.3: مؤشرات الفساد والتنمية

مجموعة البلدان	1	2	3	4	
نمط الفساد	أسواق النفوذ	كارتيلات النخبة	الأوليغاركات والعائلات (30)	المسؤولون الحكوميون الكبار (29)	تحليل التفاوت
المؤشر (النطاق) (المصدر):	(18)	(21)			P=
مؤشر الشفافية الدولية 2003 (معكوساً: 0 – 10)	1.9	5.4	6.9	7.0	.000
التنمية البشرية 2001 0.0 – 1.0 (تقرير التنمية البشرية 2003)	.92	.80	.65	.57	.000
كافة الصادرات (HDR)					

المصادر:

1. مؤشر تصورات الفساد الصادر عن الشفافية الدولية لعام 2003.

http://www.transperency.org

2. تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2003.

http://www.undp.org

المجموعة الثالثة (الشكل 3.3) معنقدة بشكل أكثر كثافة وتجتمع معظمها (وبشكل خاص الحالات غير الأفريقية) في منطقة تتميز بارتفاع معدلات الفساد والتنمية. المجموعة الرابعة (الشكل 4.3)، وفي حين أنها ليست أسوأ كثيراً على «مؤشر الشفافية الدولية» عن المجموعة الثالثة، فإن علاماتها أقل ما تكون من حيث التنمية البشرية وربما تكون ـ بسبب الأجندات المتباينة للقادة غير الديمقراطيين ـ الأقل كثافة عنقودية. تظهر تلك المجموعة انقساماً مثيراً بين مجموعة تتكون من عدد من المجتمعات الإسلامية ذات العلامات المتوسطة من حيث الفساد والتنمية (الصين في تلك المنطقة أيضاً) ومجموعة أكثر تراصاً في المنطقة اليمنى السفلى تضم عدداً من الدول الأفريقية. وسيكون ذلك التباين أيضاً موضع نقاش في مكان لاحق.

في عالم مثالي تكون هذه العناقيد أكثر تراصاً وتمايزاً عن بعضها. إلاّ أن الهدف هنا ليس شرح التباينات في مؤشرات الفساد بحد ذاتها؛ بل الإشارة إلى أن معرفة شيء عن المشاركة والمؤسسات في بلد ما يضيف إلى فهمنا للفساد، أو على الأقل يزيد من حدة أسئلتنا. إن التباينات النوعية التي لا تلتقطها هذه المؤشرات هي الاهتمام الرئيس لهذا الكتاب وستتم مناقشتها في الفصلين 4ـ7 .

التباينات على مؤشرات التنمية الأخرى تدعم هذا الرأي أيضاً. (الجداول أـ ج، التي تقدم البيانات التي يستند إليها النقاش الآتي، تظهر في الملحق ب). بلدان المجموعة الأولى («أسواق النفوذ»)، هي إجمالاً ديمقراطيات مستقرة ذات مؤسسات قوية وتتمتع باقتصادات حرة؛ وينظر إلى حكوماتها على أنها فعالة وتتدخل في الاقتصاد بحكمة نسبية. حكم القانون راسخ فيها، ويواجه القادة منافسة سياسية كبيرة وتخضع سلطاتهم للضوابط، وبوسع منتقديهم المطالبة بشكل فعال بمساءلتهم. هذه مجتمعات غنية تقدم نوعية حياة جيدة، وتتمتع بموقع جيد في الأسواق العالمية؛ وهكذا فإن تجاربها تختلف بشكل كبير عن تجارب تلك البلدان المكشوفة للمصالح الاقتصادية الخارجية. في حين أن أياً من

هذه المؤشرات لا يلقي الضوء على العمليات الفاسدة، فإنها تنسجم بشكل عام مع سيناريو «أسواق النفوذ»: يتمتع الأثرياء بالقوة، إلا أن مؤسسات الدولة قوية، ولا يبدو أن الفساد يحد من فعالية النظام. وحقيقة أن النشاطات الناظمة ضيقة نسبياً في نطاقها وتتمتع بجودة عالية تشير إلى عدم وجود احتمال كبير لاستعمال المسؤولين لهذه السلطات بشكل اعتباطي.

هذا لا يعني أن هذه المجتمعات حلت مشكلة الفساد، فالولايات المتحدة، على وجه الخصوص، شهدت طفرة في حالات فشل الضوابط الموجودة ترتبط بحالات احتيال في القطاع الخاص. بل يعني أن فساد المجموعة الأولى يتم احتواؤه نسبياً داخل الإطار المؤسسي وكذلك من حيث تبعاته. إن استمرار هذه الأنظمة في الحياة لهذه المدة الطويلة يظهر أنها طورت توازناً فعالاً بين الثروة والسلطة وأنها، على عكس البلدان النامية اليوم، استغرقت وقتاً طويلاً في مأسسة وتعديل هذه الأنواع من الاتفاقات، وهي نقطة سأعود إليها عند مناقشة الإصلاح.

في المجموعة الثانية («كارتيلات النخبة») ثمة قدر أكبر من انعدام اليقين ومن الضوابط على النخب السياسية والاقتصادية. الأنظمة السياسية والأسواق مفتوحة ومستقرة نسبياً (بالرغم من أنها أقل انفتاحاً واستقراراً من المجموعة الأولى)، كما أن هذه المجتمعات غنية إلى حد ما. إلاّ أن النخب تواجه منافسة كبيرة في بيئة مؤسسية أكثر إشكالية: الحقوق السياسية، والحريات المدنية، وحكم القانون ليست مضمونة تماماً، الرقابة الحكومية والرقابة على الفساد أقل فعالية، الأنظمة والضوابط أكثر اتساعاً وأقل جودة، وتنتشر الأسواق السوداء أكثر مما هو الحال في المجموعة الأولى. قد يجد القادة السياسيون الخاضعون لضوابط نسبية في هذه البيئة التي تتزايد فيها المنافسة لكنها تبقى أقل استقراراً من الناحية المؤسسية حلفاء في عالم الأعمال، والإعلام، والجيش وغيرها من النخب التي يجدونها مفيدة لهم. بالنسبة لبعض البلدان في هذه المجموعة، ينتج هذا الوضع عن التحولات الناجحة في مجال الديمقراطية والأسواق (تشيلي، هنغاريا، بولونيا، جنوب أفريقية، كوريا الجنوبية). إلا أن بلداناً أخرى (الأرجنتين،

وبلجيكا، وإيطاليا) عانت من أزمات أو تراجع في المؤسسات الموجودة والتسويات السياسية. يمكن لهذه البلدان أن تقدم ملامح إحصائية قابلة للمقارنة في وقت معين، لكنها تتغير بطرق مختلفة، وهي قضية ستتناولها الحالات الدرسية الآتية.

تقدم بلدان المجموعة الثالثة («الأوليغاركيات والعائلات») صورة أكثر تعقيداً، ومن عدة نواح أكثر تشاؤما. حقق الانفتاح السياسي والاقتصادي تقدماً كبيراً. إلا أن المؤسسات التي يستند إليها هذا الانفتاح تبقى مشكلة. المنافسة السياسية واسعة إلاّ أن الحقوق السياسية، والمساءلة، والحريات المدنية، وحكم القانون أقل ضماناً مما هو موجود في المجموعتين الأوليين. وهكذا سيجد اللاعبون السياسيون والاقتصاديون صعوبة في حماية مواقعهم في أنظمة، كما أن قوى مكافحة الفساد ضعيفة. القادة يواجهون قدراً أقل من الضوابط والأنظمة أقل استقراراً. الحكومة غير فعالة، والأنظمة واسعة وذات جودة مشكوك بها، والضوابط على الفساد ضعيفة. ثمة نمو في الفرص الاقتصادية إلاّ أن عدداً قليلاً من الناس يستفيد منها (تشير العلامات في الجدول ب، الملحق ب إلى وجود مستويات رفيعة من انعدام المساواة)، كما أن الأسواق السوداء واسعة الانتشار. وثمة مشكلات إضافية ناجمة عن الموقع السيء الذي تحتله هذه البلدان في الاقتصاد العالمي. هذه البلدان هي بشكل عام مجتمعات فقيرة تحتاج إلى رأس المال الدولي، إلاّ أن الاستثمار الخارجي ضعيف وهناك اعتماد متوسط إلى كبير على الصادرات الأولية (فلزات، معادن، أغذية، وما إلى ذلك). ويجب على المسؤولين التعامل مع المصالح الاقتصادية الدولية التي، عند مواجهتها مؤسسات ضعيفة وأنظمة غير مستقرة، تسعى إلى الحصول على عائدات قصيرة الأجل بدلاً من الشراكات طويلة الأجل[25] والالتفاف على الأنظمة والضرائب بأي طريقة تستطيعها. موقع رواد الأعمال المحليين ليس أكثر أمناً، وهم أيضاً يمكن أن يجمعوا أكبر قدر يستطيعونه من الثروات، وبأسرع وقت ممكن. الفساد هو من ناحية سبب لهذا الوضع الاقتصادي، حيث إنه لا يشجع الاستثمار والشراكات طويلة الأجل، وأثر من ناحية ثانية، حيث تتنازع المصالح السياسية والاقتصادية على حماية مكاسبها.

تشترك المجموعة الرابعة («المسؤولون الحكوميون»)، استنادا إلى المؤشرات الإحصائية، في العديد من الخصائص مع المجموعة الثالثة: الفقر واسع الانتشار، وكذلك الأسواق السوداء، والضوابط على الفساد غير فعالة، والحكومة غير فعالة أيضاً. إلاّ أن هذه البلدان تتميز بعدم خضوع النخب السياسية لأي مساءلة. القادة في هذه المجموعة يواجهون قدراً أقل من المنافسة والضوابط السياسية، ومطالب أقل فعالية من أجل المساءلة مما هو موجود في أمكنة أخرى. بالرغم من التوجهات الديمقراطية العامة تبقى الحريات المدنية والحقوق السياسية في أضعف صورها وتدخلات الحكومة في الاقتصاد الأكثر تواتراً، وجودة هذه التدخلات هي الأسوأ (مما يوحي بأن هذه التدخلات على شكل إساءة استعمال لسلطاتها)، والاستقرار السياسي واستقرار النظام في أسوأ حالات الاهتزاز من المجموعات الأربع كافة. الاستثمارات الخارجية المباشرة شبه معدومة والاعتماد على الصادرات الأولية كبير جداً. الأشخاص ذوو الارتباطات السياسية الذين يتخذون من الفساد أداة لاكتساب الثروة لا يواجهون عقبات تذكر، ويتم نهب المساعدات الدولية والاستثمارات التي يمكن أن تدخل البلاد من قبل كبار الشخصيات أو يتم تحويلها إلى مصارف أكثر أمنا أو إلى أسواق أخرى. وبالنسبة لباقي أفراد المجتمع، لا يبدو أن هناك كثيراً من البدائل الاقتصادية.

لا تنبغي المبالغة في أهمية هذه النتائج، إذ لا يمكن لنتائج العناقيد، أو خرائط التبعثر، أو قيم المتوسطات حول مؤشرات التنمية أن تطلعنا على وجود أو غياب نوع معين من الفساد. علاوة على ذلك فإن الفساد ليس هو السبب الوحيد لأيٍ من هذه التباينات. بلدان المجموعة الرابعة على سبيل المثال فقيرة جزئياً بسبب الفساد، إلا أن جزءاً من الفساد أيضاً سببه الفقر، وكلا الرابطين يتأثران بعوامل أخرى. كما أن المؤشرات الإحصائية تظهر بعض المفاجآت أيضاً، مثل مدى انتشار السوق السوداء في المجموعة الثانية والوضع الضعيف للحقوق والحريات في المجموعة الثالثة. رغم ذلك، فإن هذه المؤشرات تقدم قدراً أكبر من الأدلة على الاختلاف بين هذه البلدان، من حيث الفساد، ليس فقط مسألة وجود قدر

أكبر أو أقل منه. من الواضح أن فكرة وجود أربع متلازمات مختلفة نوعياً للفساد تعكس التجارب المتباينة للتنمية السياسية والاقتصادية وتستحق مزيداً من الاختبار على خلفية الأدلة المستقاة من الحالات الدرسية.

الخلاصة

في الفصول الأربعة الآتية التفت إلى ذلك النوع من الأدلة، مستعملاً حالات من ثلاثة بلدان في كل مجموعة لوضع متلازمات الفساد المتوقعة موضع الاختبار المفصل. ليس من المتوقع أن نجد أنماطاً متطابقة للفساد بين كل البلدان في مجموعة واحدة، ولا أن يظهر أي بلد نوعاً واحداً من الفساد.

الجدول 4.3: البلدان المتضمنة في فصول الحالات الدرسية

المجموعة/ المتلازمة	الحالات
1. أسواق النفوذ (الفصل الرابع)	الولايات المتحدة، اليابان، ألمانيا
2. كارتيلات النخبة (الفصل الخامس)	إيطاليا، كوريا، بوتسوانا
3. الأوليغاركات والعائلات (الفصل السادس)	روسيا، المكسيك، الفلبين
4. المسؤولون الحكوميون (الفصل السابع)	الصين، كينيا، أندونيسيا

إننا نختبر فكرة أن أنماط الفساد تختلف بطرق تشكل أعراضاً لعمليات ومشكلات أكثر عمقاً، وهي فكرة تنطبق على المجتمعات المتقدمة كما تنطبق على جيرانها الأفقر والأقل دمقرطة. إذا كانت الأدلة المستقاة من الحالات الدرسية تدعم تلك الحجج يمكننا عندها أن نفهم جذور الفساد وأهميته، وأن نقترح إصلاحات ملائمة للمجتمعات المختلفة.

في الفصول الآتية أحاول أن أحدد وأستكشف وأفسر قضايا الفساد الرئيسة في اثني عشر بلداً. لن تكون هذه القضايا متطابقة داخل أي مجموعة: في الواقع فإن بعضها متضمن؛ لأنها تتحدى العلاقات بين المتلازمات بطرق مفيدة. والهدف هو معرفة ما إذا كانت إحدى متلازمات الفساد موجودة، وكيف تعمل، وكيف تعكس التفاعل بين المشاركة والمؤسسات، وكيف تؤثر في التنمية الديمقراطية والاقتصادية. تمثل مجموعات البلدان الأربع متلازمات الفساد هذه وليس «أنماط المنظومة». إنها توضح القضايا الرئيسة التي يتناولها الفساد في بلد ما، وكيف يسعى الأشخاص والمجموعات للحصول على الثروة والسلطة، وكيف يتم تبادلها، وكيف يتم تشجيع أو تقييد هذه العمليات من قبل المؤسسات والمصالح المتنازعة. ستكون «المقادير» النسبية للفساد، حتى عندما تمكن معرفتها، ذات أهمية ثانوية: أما الموضوع الأكثر أهمية فيتمثل في الآثار الأبعد مدى، وكذلك الآثار العكسية للإصلاح أحياناً.

إن اختيار أي حالات من أجل دراستها بشكل تفصيلي يعني بالضرورة محدودية في التحليل. إن مجموعات البلدان، ومعظم المجتمعات الداخلة فيها، تجسد قدراً كبيراً من التنوع بحد ذاتها. وقد تم اختيار البلدان من كل عنقود لعدد من الأسباب بما في ذلك الأهمية الكامنة فيها، أو بهدف تغطية أكبر عدد من المناطق، ونطاق معلومات الحالة الدرسية المتوافرة في كل منها: الفصول 4 ـ 7 تضع فكرة متلازمات الفساد المتباينة موضع الاختبار التفصيلي. إذا كان من الممكن التيقن من وجود وطبيعة تلك المتلازمات بقدر معقول من الثقة، يمكن عندها لمناقشة الإصلاح في الفصل الثامن أن تعتمد على اتساع الأدلة المتوافرة للبحث عبر القطاعي، وكذلك على عمق تفاصيل وحساسية السياق الموجود في الحالات الدرسية الوصفية الجيدة، لتطوير الأفكار حول أفضل طرق التعامل مع مشكلات الفساد المتباينة في بيئات اجتماعية مختلفة.

الحواشي

1. Percival, 1997; Jarvis, 2000.

2. O'Donnel, 2001.

3. Varese, 2001.

4. Huntington, 1968.

5. Coser, 1977: 223 - 224.

6. Putnam, 2000.

7. Shefter, 1976.

8. Varese, 2001.

9. Scott, 1972.

10. Knack and Keefer, 1995.

11. Campos, Lien, and Pradhan, 1999.

12. Keefer, 1996.

13. Andresky, 1968.

14. Mauro, 1998; Barro, 1999; Leite and Weidmann, 1999; Sachs and Warner, 2001; Deitz, Neumayer, and Soysa, 2004; Papyrakis and Gerlagh, 2004.

15. Shleifer and Vishny, 1993.

16. Sandholtz and Koetzle, 2000; Treisman, 2000; Larrain and Tavares, 2004.

17. Johnston, 1998.

18. Ruzindana, 1997.

19. البيانات والوثائق متوافرة على الموقع الإلكتروني الآتي:

http//people.colgate.edu/mjohnston/personal/.httm.

20. البيانات ودفتر الشيفرة متوافرة على الموقع:

http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/polreg.httm

والبيانات المستعملة مأخوذة من طبعة 2002 المنقحة من قاعدة البيانات.

21. البيانات متوافرة على الموقع: /http://www.freetheworld.com

22. المنتدى الاقتصادي العالمي، مركز ييل للقانون والسياسات البيئية، ومراكز الشبكة الدولية لمعلومات علوم الأرض (جامعة كولومبيا)، ومؤشر الاستدامة البيئية لعام 2002.

(http://www.ciesin.columbia.edu) 2002 شباط/ فبراير، 2002.

23. أخذت بيانات عام 2002 كمؤشر على ظروف العام الأخير 2001، حيث إن مؤسسة هيرتيج تجمع البيانات وتنشر مؤشرها للعام الآتي: على سبيل المثال، نشر مؤشر 2003 في خريف عام 2002.

انظر/http://www.hertiage.org .

24. في التحليل الفعلي، قام البرنامج الإحصائي للعلوم الاجتماعية (SPSS) بتسمية المجموعة 1، أعلاه المجموعة 4، والمجموعة 2 أعلاه المجموعة 3، و3 أصبحت1، و4 أصبحت 2. وأعيد ترقيم المجموعات من الآن فصاعداً؛ لتنسجم مع الترتيب الذي تُناقَش به في هذا الفصل.

25. Keefer, 1996.

4 أسواق النفوذ: نفوذ للإيجار وقرارات للبيع

قيمة النفاذ

يدور فساد أسواق النفوذ حول استعمال الثروة سعياً لتحقيق النفوذ داخل مؤسسات سياسية وإدارية قوية ويتم ذلك غالباً بعرض السياسيين إمكانية النفاذ إليهم لاستئجار نفوذهم. يمتلك العديد من الناس، في ديمقراطيات السوق، مصالح يسعون لتحقيقها والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك. عندما تكون المؤسسات قوية وذات مصداقية فإن معظم عمليات تعبئة الدعم تحدث ضمن حدود مقبولة، إلاّ أن مجتمعات أسواق النفوذ أيضاً تطورت بطرق تكيّفت فيها مع النخب السياسية والاقتصادية. وهكذا فإن متلازمة الفساد هذه لا تهدد عادة قابلية المؤسسات للحياة أو المنظومة الأوسع: وحقيقة الأمر أنه إذا حدث ذلك فإن من شأنه أن يقلل من قيمة النفاذ المراهن عليه.

تتمثل الرهانات في تفاصيل السياسات، تمويل برنامج أو منح عقد، أو إعلان إعفاء مجموعة ما من ضريبة ما، أو تغيير قواعد برنامج ما. الأطراف الخاصة تعرض الرشاوي، والمسؤولون يمارسون الابتزاز، إلاّ أن هذه الممارسات تشكل الاستثناء وليس القاعدة في معظم بلدان أسواق النفوذ، أو أنها تقتصر على هيئات وقرارات محددة. قد يكون من الصعب أحياناً التمييز بين التبرعات السياسية القانونية والخدمات التي يقدمها الممثلون المنتخبون لناخبيهم عن التعاملات الفاسدة، وهو عامل يسهم في العلامات الجيدة التي تحظى بها ديمقراطيات السوق على المؤشرات التي تؤكد على الرشاوي المباشرة. هذا لا يعني أن البيروقراطيات في بلدان أسواق النفوذ لا تتواطأ مع المسؤولين المنتخبين والمجموعات ذات المصالح. لكنه من الأسهل والأقل مخاطرة عادة بالنسبة للمصالح الخاصة أن تحصل على معاملة تفضيلية من خلال التبرعات السياسية من أن تسعى لرشوة البيروقراطيين الذين يعرضون خدماتهم. تلك

الخدمة هي جزء مما يقدمه سياسي فاسد. من الواضح أن التعاملات غير القانونية تشكل مخاطرة بالنسبة للبيروقراطيين؛ ولذلك فقد يكون عقد صداقات مع سياسيين نافذين أو الأمل بالتحول إلى مجال الأعمال في المستقبل هو الطريق المفضل إلى الثروة.

لا يجادل هذا الفصل بأن المال السياسي مفسد بطبيعته، ففي الديمقراطيات، تعتبر التبرعات السياسية شكلاً مشروعاً من التعبئة والتحفيز، كما أن الحملات التنافسية الكبيرة تكلف مالاً. لكن حتى ولو تدفقت كافة الأموال من خلال قنوات مشروعة يمكن أن تبقى مخاوف أساسية تتعلق بالفساد. إن الاعتقاد بأن إساءة استعمال النفوذ أمر شائع وضعف ثقة المواطنين الذي يمكن أن ينتج عن ذلك تشكل قضايا ملحة بالنسبة للفساد في منظومات أسواق النفوذ. وينطبق الشيء ذاته على الافتقار إلى المنافسة السياسية، بين الأحزاب أو بين المسؤولين الذين يحتلون مواقع المسؤولية وأولئك الذين ينازعونهم على تلك المواقع. حتى عندما يبدو أن الآثار الاقتصادية متواضعة، يمكن لفساد أسواق النفوذ أن يحد من حيوية وتنافسية الحياة السياسية.

ثلاث ديمقراطيات سوق

اليابان، وألمانيا، والولايات المتحدة هي ثلاث من أغنى وأقوى الديمقراطيات في العالم. إن شركاتها القوية، والتأثير العالمي لسياساتها، والدور الذي تلعبه مصارفها وأسواقها في تأمين (وأحياناً تبييض) عائدات الصفقات الفاسدة في أماكن أخرى لها كلها مضامين وتبعات رئيسة بالنسبة للمجموعات الثلاث الأخرى من البلدان. ويصح الشيء ذاته بالنسبة للإصلاح: الولايات المتحدة بشكل خاص تتبنى وتدافع عن معايير، لحسن أو لسوء الحظ، تهيمن على أجندة مكافحة الفساد. والدول الثلاث عانت من فضائح كبيرة خلال العقود الأخيرة، من ووترغيت في الولايات المتحدة إلى قضايا فليك وإيلف/ أكوينتين في ألمانيا، إلى قضايا لوكهيد، وركروت وساغادا تراكينغ في اليابان. رغم ذلك فإن الفساد

لم يهدد في أي من البلدان الثلاثة الترتيبات السياسية والاقتصادية. أدت فضائح كبرى في اليابان إلى هزة سياسية في مطلع تسعينيات القرن العشرين أنهت مؤقتاً سيطرة حزب الديمقراطيين الأحرار ودشنت أساليب جديدة في الحملات، وغيرت العلاقات بين السياسيين والبيروقراطيين، وأطلقت جهوداً قانونية لوضع ضوابط للسياسة المرتبطة بالمال. إلاّ أنه وفي معظم المجالات فإن السياسة ووضع السياسات في اليابان المعاصرة تستمر كما كانت. المميز في هذه المنظومات ليس أنها تجنبت الفساد ـ فهذا لم يحصل ـ بل إن المؤسسات القوية، مصحوبة بممارسات سياسية واقتصادية ليبرالية عريقة، تؤثر في الشكل الذي يتخذه الفساد ويمكّنها من مواجهة آثاره.

هذه الخصائص العامة تبدو معززة في الجدول 1.4 الذي يقدم العديد من المؤشرات الإحصائية التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث. إن الليبرالية السياسية وتحرير الأسواق أمر واقع في ألمانيا واليابان والولايات المتحدة. في حين تشير البيانات إلى بعض التراجع في الجانب الاقتصادي، فإن حقوق الملكية تبقى مضمونة، والتدخل في الاقتصاد يبقى انتقائياً، ويخضع المسؤولون عموماً للمساءلة. وتحظى البلدان الثلاثة بعلامات عالية في القدرات المؤسسية والاجتماعية والتنمية الإجمالية. تحتل اليابان مرتبة أقل إلى حد ما من ألمانيا والولايات المتحدة (لكنها تبقى فوق الوسط بكثير) فيما يتعلق بفعالية الحكومة وجودة الأنظمة. وتظهر المؤشرات أن لديها قدراً أكبر نسبياً من الفساد من ألمانيا والولايات المتحدة، رغم أن البلدان الثلاثة تبقى فوق المتوسط بمسافة كبيرة.

ما مدى مشروعية مقارنات الفساد؟ يصعب تحديد ذلك، إذ أن علامات المؤشرات تبقى تقريبية في أفضل الأحوال. العديد من الفضائح اليابانية تحدث على قمة نظام سياسي مركزي واقتصاد تتم مراقبته عن كثب وبالتالي تكون مرئية بدرجة كبيرة.

*الوسيطات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقيد إحصائية (الفصل الثالث): بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية 2003، فإن الوسطي هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقيد. ما لم يتم ذكر غير ذلك فإن العلامات المرتفعة تشير إلى مستويات أعلى للخاصية.

المصادر:

FI =Fraser Institute http://www.freetheworld.com

HDR=Undp Human Development Roport 2003 http://www.undp.org\

Hf =Heritute foundation Index of Economic Freedom reports http://www.heritage.org\research\features\index

KKZ=Kaufman, Kraay, and zoido-Lobation, "Governance Matters III" dataset, 2002

http:info.worldbank.org\governance\kkz2002\tables.asp

P= Transparency International Corruptoin Perceptions Indexs for 2001 and http://www.transperancy.org\

WB=World Bank Data Query online data source (GDP and population used to calculate GDP per capita)

http\\www.worldbank.org\data\dataquery.html

WEF=Wprld Economic Forum , Yale Center for Environmental law and policy , and CIESIN (Columbid University), 2002 Environmental

Sustainability

Tndexes http://www.columbia.edu\

الجدول 1.4: المؤشرات الإحصائية لبلدان «أسواق النفوذ»

المؤشر (الوحدات/ النطاق) والمصدر	ألمانيا	اليابان	الولايات المتحدة	وسطي 98 بلداً*
علامة نظام الحكم 2001P	10	10	10	7.0
(مرتفع = ديمقراطية أكثر/ 0 إلى 10) P	10	10	10	7.0
القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى 100) WEF	75.6	75.1	74.2	44.7
حقوق الملكية 2002 (منخفض = آمن/1 إلى 5) HF	1.0	2.0	1.0	3.0
الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر/ 0 إلى 10) FI	8.08	8.18	8.76	5.15
الحرية الاقتصادية FI 2001	7.30	7.10	8.30	6.45
مؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية. 2003 (0 إلى 10 معكوساً) TI	2.3	3.0	2.5	*6.3
علامة التنمية البشرية/ الشفافية الدولية. 2003 (0 إلى 1.00) HDR 2003	921.	.932	.937	.75
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. WB 2001	$350,25	$25,130	$34.320	$5,940
السيطرة على الفساد 2002 (- 1.89 إلى 2.39) KKZ	1.82	1.20	1.77	.22-
الفعالية الحكومية 2001 (1 إلى 5) KKZ	1.76	1.07	1.70	.10
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) HF	2.0	1.5	2.0	3.0
جودة الأنظمة 2002 (- 2.31 إلى 1.93) KKZ	3.0	3.0	2.0	3.0
الصوت/ المساءلة 2002 (-2.12 إلى 1.72) KKZ	1.51	.97	1.51	.06

على النقيض من ذلك، فالولايات المتحدة دولة فيدرالية تحتوي على عدة فروع حكومية، وتجري فيها حملات سياسية لا مركزية، وتحتوي على آلاف من السلطات المحلية. تتخذ القرارات المهمة على كافة المستويات وثمة انتشار واسع لنقاط النفاذ، بالرغم من ذلك فإن التعاملات بين رؤساء البلديات المحليين والمتبرعين لا تظهر على أي جداول ترتيب دولية. ألمانيا أيضاً دولة فيدرالية تنفق حكوماتها الوطنية والمحلية مبالغ كبيرة على البناء؛ وقد شكلت الرشوة والابتزاز مشكلات على ذلك المستوى[1]. وفي البلدان الثلاثة اقتصادات خاصة ومجتمعات مدنية متحررة نسبياً من التدخل من قبل الحكومة أو من الاعتماد عليها. معظم القرارات والعمليات في هذه البلدان تتخذ في القطاع الخاص، أما السياسة والنظام القضائي فتعكس تلك الحقيقة. الفضائح الأميركية مثل إنرون، وورلد كوم وغيرها من عمليات الاحتيال في مجال الأعمال، واستغلال الأطفال جنسياً في الكنسية الكاثوليكية، وتحويل الأموال إلى غير مقاصدها، والعمليات المحاسبية المشبوهة من قبل الجمعيات الخيرية يونايتد واي[2]، تنازع المصالح بين قادة اللجنة الأولمبية الأميركية[3]، وعمليات الاحتيال في المباريات الرياضية الجامعية كلها تنطوي على معاملات خاصة. في حين قد تكون هذه البلدان الثلاثة أكثر نجاحاً من غيرها في السيطرة على الفساد، إلا أنه من الصعب تحديد شقة الاختلاف بينها وبين تلك البلدان.

التركيز على الانتخابات

لا تعتمد أسواق النفوذ على أي تقنية بعينها، ولا يسود في هذه المجتمعات نوع واحد فقط من الفساد. يمكن للأهداف أن تشمل عمليات انتخابية، وتشريعية، وبيروقراطية والمسؤولين عن هذه العمليات؛ وقد تقوم شخصيات عامة أو خاصة باتخاذ المبادرة. تشترك ألمانيا، واليابان، والولايات المتحدة في مجموعة من الممارسات الفاسدة، مثل إساءة استعمال النفوذ في التعاقدات المحلية (وهذا أقل في ألمانيا) وفي مجال الشرطة. غير أن تمويل الحملات الانتخابية وهو الموضوع

الذي يحظى بأكبر قدر من الجدل في مجال الفساد في كل منها سيكون موضع تركيزنا في هذا الفصل. إنه يطرح قضايا بالغة الأهمية فيما يتصل بالمشاركة والمؤسسات: ما الذي يشكل سياسة عادلة ومستجيبة لمطالب الناس في مجتمعات السوق التنافسية؟ هل يمكن ضبط إساءة استعمال النفوذ دون تهديد قيم مهمة؟ يمكن لتعاملات أسواق النفوذ ـ وبعضها قانوني ـ أن تهدد حيوية وتنافسية الممارسات السياسية، وانفتاح الاقتصادات، والمساءلة التي تخضع لها المؤسسات كما يمكن للإصلاحات أن تفاقم من هذه المشكلات.

تمويل الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة: لمن اليد العليا؟

تعود المخاوف بشأن دور المال في الحياة السياسية الأميركية إلى ما قبل الجمهورية، فالحملات الانتخابية لمجلس النواب في ولاية فيرجينيا والتي شاركت فيها شخصيات بارزة مثل جورج واشنطن شهدت توزيعاً واسع النطاق للأغذية والمشروبات الروحية[4]، والتي رأى فيها بعضهم عمليات شراء أصوات. وساعد بنك الولايات المتحدة في تعهد الحملة الرئاسية لهنري كلاي عام 1832، مما أعطى أندرو جاكسون قضية استعملها بفعالية وأعيد انتخابه[5]، أول قانون فيدرالي حول التمويل السياسي، والذي صدر عام 1867، حمى عمال نيفي يارد من المطالبة بتبرعاتهم[6]، كانت الآلات السياسية في أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين تضغط على الشركات المحلية للحصول على الأموال، ثم انخرطت في شراء الأصوات، حيث كان يتلقى المقترعون «الجوالون» مبالغ مالية للتصويت لعدد من المرات. في الانتخابات الرئاسية لعام 1896 جمع الممول مارك هانا وأصدقاؤه مبلغاً غير مسبوق هو 3.5 مليون دولار (تعادل نحو 77.5 مليوناً عام 2005) نيابة عن ويليام ماكنللي[7]، قاد ذلك إلى أول مقترح جدي للتمويل العام للانتخابات الفيدرالية، قدمه ثيودور روزفلت عام 1905. قانون تيلمان عام 1907 حظر تبرعات الشركات والمصارف الوطنية؛ وفي عام 1910 طلب من الحملات الانتخابية للكونغرس الإفصاح قانونياً عن المعلومات المالية، وهو شرط تم توسيعه ليصل إلى انتخابات مجلس الشيوخ عام 1911.[8]

بعد فضائح هاردينغ، أصدر الكونغرس قانون الممارسات الفاسدة الفيدرالي عام 1925، فارضاً قيود إنفاق على الحملات الانتخابية لمجلسي النواب والشيوخ، إلا أن تلك القيود كانت منخفضة جداً، بحيث كانت الفرص شبه معدومة في تطبيقها. علاوة على ذلك فإن تلك القيود كانت تنطبق على لجان الحملات العاملة في ولايتين أو أكثر، دون أن يكون هناك أي قيود على عدد اللجان التي يمكن للمرشح أن يشكلها. وكانت البنود المتعلقة بالإفصاح ضعيفة، حيث كان بإمكان المرشحين إعفاء أنفسهم كلية بالادعاء بأنهم لم يكونوا على علم بما أنفق نيابة عنهم. ولم يطبق القانون على الانتخابات الأولية على الإطلاق ـ مما يمثل عقبة رئيسة عندما يكون ترشيح الحزب المهيمن بمثابة انتخاب[9]. رغم نقاط ضعف القانون، أو ربما بفضل هذه النقاط ـ لم تتم ملاحقة أي مرشح بموجب بنوده، ووصفه ليندون جونسون، وهو الخبير بالآليات السياسية، بأنه عبارة عن «ثغرة قانونية أكثر منه قانوناً».[10] ـ وبقي قانون عام 1925 على الدفاتر لأكثر من نصف قرن.

قواعد اللعب

بدأ النظام الفيدرالي الحالي حول تمويل الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة بالنشوء عام 1966، عندما أصدر الكونغرس تشريعاً ينص على التمويل العام للانتخابات الرئاسية العامة من خلال التبرعات للأحزاب. ألغي القانون بعد عام من صدوره، إلاّ أن البند الذي ينص على وجود خانة على استمارات الضرائب الفيدرالية يدعو الأفراد لتخصيص جزء من ضرائبهم لتمويل الحملات الانتخابية أعيد العمل به في قانون الإيرادات لعام 1971. وفي العام نفسه أصدر الكونغرس قانون الحملات الانتخابية الفيدرالية، الذي فرض قواعد إفصاح شاملة على التبرعات والنفقات في كافة الحملات الانتخابية الفيدرالية، الأولية منها والعامة، ووضع قيوداً على الإنفاق من الأموال الشخصية للمرشحين؛ وألغى قانون 1925. فضيحة ووترغيت في مطلع سبعينيات القرن العشرين أطلقت مجموعة أخرى من التشريعات في عام 1974: أدى الحكم الصادر عن المحكمة

العليا في قضية باكلي ضد فاليو (424 الولايات المتحدة، 1976) بين أشياء أخرى إلى إبطال القيود على الإنفاق بموجب التعديل الأول للدستور وإلى مزيد من التعديلات عام 1976. سمحت قرارات المحاكم والتشريعات التي صدرت في أواخر السبعينيات وخلال الثمانينيات بما يسمى «الأموال الناعمة» ـ تبرعات غير محدودة للأحزاب من أجل نشاطات بناء المنظمات ودفع الناس إلى التصويت ـ وغيرت العمليات التي تصدر من خلالها لجنة الانتخابات الفيدرالية أنظمتها[11]. ولم تحصل مراجعات رئيسة حتى صدور قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين الرئيسين عام 2002، والذي سنناقشه أدناه.

تمثل القيود على التبرعات والإفصاح عن البيانات جوهر المنظومة. يتم توفير الأموال العامة للمرشحين الرئاسيين فقط على شكل مبالغ توازي التبرعات الفردية في مرحلة ما قبل الترشيح والمنح الإجمالية لمرشحي الحزب الرئيسين (كما يتوافر تمويل عام محدود للأحزاب؛ لتدفع جزءاً من نفقات مؤتمرات الترشيح). يجب على أولئك الذين يقبلون التمويل العام الالتزام بقيود الإنفاق، في حين يمكن للمرشحين أن يرفضوا التمويل العام ويجمعوا وينفقوا بالقدر الذي يشاؤون، وهو خيار يزداد شيوعاً. لا يقدم أي تمويل لانتخابات مجلس الشيوخ والنواب، وبالتالي ليس هناك أي قيود ـ وكما سنرى فإن هذا الوضع يساعد أولئك الذين يحتلون مقاعد المجلسين أصلاً. شكلت تعديلات عام 1971 لجان عمل سياسي لتشجيع المواطنين على دفع التبرعات الطوعية، لكن من غير المفاجئ أن نجد أنها تُستعمل بشكل رئيس من قبل المصالح المنظمة. حدد قانون 2002 الحد الأقصى للتبرعات الفردية بألفي دولار أميركي لكل حملة، مما يستعيد حوالي نصف القيمة الشرائية للحد الأقصى الذي كان مفروضاً عام 1974 وهو ألف دولار أميركي، ومبلغ إجمالي قدره 95,000 دولار طيلة الدورة الانتخابية التي تستمر سنتين. حُددت تبرعات لجان العمل السياسي بخمسة آلاف دولار لكل حملة، لكن ليس التبرعات الإجمالية. إن البيانات المتعلقة بالتبرعات والإنفاق متوافرة بشكل منتظم ويمكن الوصول إليها بسهولة[12]، رغم أن الإفصاح، كما سنرى، يمكن أن يعمل ضد الذين يطالبون به أحياناً.

ما مدى نجاعة القوانين؟

إذا نظرنا إلى هذه المنظومة بحد ذاتها لوجدنا أنها تعمل بشكل جيد، حيث تحظى القيود المفروضة بالقبول ويتم الالتزام بها، بالرغم من أنها تعرضت للالتفاف عليها منذ أواخر ثمانينيات القرن العشرين عن طريق «الأموال الناعمة». تطبق لجنة الانتخابات الفيدرالية القوانين بشكل فعال بالرغم من الهجمات الدورية التي تتعرض لها موازنتها من قبل الكونغرس، كما أن استقلالها السياسي لم يتعرض لأي تشكيك جدي. لقد زاد الإنفاق على الحملات الانتخابية بشكل فعلي: فقد ازداد الإنفاق الكلي على الحملات الانتخابية للكونغرس بالقيمة الثابتة للدولار الأميركي لعام 2000 من 647.9 مليوناً عام 1981- 1982 إلى 1,006 بليون عام 2000، وهي أحدث دورة انتخابية تتوافر بيانات كاملة بشأنها[13]. إلاّ أن هذا الاتجاه لم يكن دائماً على النحو نفسه، إذ إن الإنفاق على انتخابات مجلس النواب يزداد بشكل كبير في سنوات الانتخابات الرئاسية، وتتراجع قليلاً خلال الحملات التي ليس فيها انتخابات رئاسية. أما الإنفاق على انتخابات مجلس الشيوخ فقد بقي ثابتاً تقريباً. إذا استبعدنا الحملات الافتتاحية المكلفة في نيويورك ونيوجيرسي من إجمالي عام 2000، فقد أنفق المرشحون الناجحون المبالغ نفسها، بعد تعديلها على معدل التضخم، التي أنفقوها عام 1986.[14] أما نفقات الحملات الانتخابية بالنسبة للفرد فقد زادت حتى بشكل أقل دراماتيكية ـ من 3.81 دولارات للشخص بعمر الاقتراع عام 1981 ـ 1982 إلى 4.89 دولارات، بالقيمة الثابتة، عام 2000. إذا أضفنا الإنفاق على الانتخابات الرئاسية، يصل إنفاق الشخص على الانتخابات الفيدرالية في عام 1999 ـ 2000 إلى 8.22 دولارات فقط[15]. وعلى نحو مماثل فإن العدد المسجل للجان العمل السياسي التي توصف عادة بأنها تنتشر بشكل خطر ـ كان هو نفسه تقريباً في عام 2000 (4,499) كما كان عام 1986 (4,596)، وانخفض فعلياً بشكل كبير في فئتي الشركات والعمال ـ في الدورة الانتخابية لعام 1999 ـ 2000 تبرع ثلث لجان العمل السياسي المسجلة بخمسة آلاف دولار فقط أو أقل لمرشحي الانتخابات الفيدرالية، ونحو واحدة من كل ست لجان

لم تتبرع بشيء على الإطلاق[16]. في واقع الحال فإن زيادة الإنفاق لا تتعلق بالفساد بقدر ما تتعلق بانعدام الأمان بالنسبة للذين يشغلون المناصب المنتخبة ـ مع وجود تغييرات في قواعد الحملات الانتخابية، أو في التوازن بين الحزبين لدى المقترعين، أو وجود متحدٍ قوي في أي عام[17].

هذا النظام يعمل لصالح شاغلي المناصب المنتخبة بعدد من الطرق. يستفيد الشاغلون من أن الناس تعرف أسماءهم وفق الشبكات الموجودة للتمويل وإدارة الحملات. الموظفون الدائمون العاملون في واشنطن وفي الدوائر الانتخابية والذين يقبضون رواتبهم من الدولة يستطيعون تقديم خدمات للمقترعين. ويتمتع الشاغلون بإمكانية النفاذ إلى إستوديوهات الإذاعة والتلفاز مجاناً، ويحظون بخدمات بريدية مجانية، ومواقع إنترنت مدعومة فيدرالياً. هذه المزايا هي جزء من عملية تمثيل الدوائر الانتخابية ونتاج لها، وليست فاسدة بأي حال من الأحوال. بالرغم من ذلك، فإن شاغل المنصب ومتحدّيه، اللذين ينفقان المبالغ المالية نفسها، يخوضان سباقاً انتخابياً غير متكافئ. كما أن القانون يميل لصالح شاغل المنصب. إن التمويل العام أو القواعد التي تسمح بواحد أو اثنين من التبرعات الفردية الكبيرة يمكن أن تساعد المتحدّين على إطلاق حملات ذات مصداقية وجمع تبرعات أخرى: يمكن للقيود على الإنفاق أن تمنع الشاغلين من إنفاق مبالغ أكبر بكثير من المبالغ التي ينفقها متحدّوهم. غير أن التمويل العام لا ينطبق على انتخابات الكونغرس، وتطبق مبالغ التبرعات نفسها على كل المرشحين، وحظّر «باكلي» من تطبيق قيود الإنفاق على المرشحين الذين لا يتلقون أموالاً عامة. وللإفصاح آثار أقل وضوحاً. بموجب النظام الذي كان سائداً قبل سبعينيات القرن العشرين، كان المتبرعون يقدمون مبالغ مالية كبيرة لشاغلي المناصب، لكنهم كانوا أيضاً يتبرعون بمبالغ صغيرة لمتحدّيهم الواعدين، بحيث يضمنون النفاذ إليهم بصرف النظر عن الفائز. لكن بما أن التبرعات تظهر في السجلات العامة، فإن العديد من المتبرعين يجدون من الحكمة أن يتبرعوا للشاغلين فقط. كما يستعمل الشاغلون الإفصاح لإحباط المتحدّين المحتملين، وذلك بجمع مبالغ كبيرة والإعلان عنها «كأموال أولية».

إحساس بالإقصاء

يعتقد العديد من الأميركيين أن «سياسة المال» فاسدة. في استطلاع أجرته مؤسسة غالوب عام 1997 أجاب العدد الأكبر من المستطلعة آراؤهم بأن المسؤولين المنتخبين في واشنطن يتأثرون بضغوط المتبرعين (77 بالمئة) من أولئك الذين قالوا: إنهم يتأثرون بمصلحة البلاد (19 بالمئة)، وأجاب عدد أكبر من المستطلعة آراؤهم بأن الانتخابات «يكسبها المرشح الذي يستطيع أن يجمع مبالغ أكبر من المال» (59 بالمئة) من أولئك الذين يعتقدون بأن الانتخابات «يكسبها المرشح الأفضل» (37 بالمئة)[18] . في عام 2003 سألت مجلة «نيوزويك» ما إذا كان النظام السياسي «في قبضة المصالح الخاصة والولاء الحزبي بحيث لا يستطيع الاستجابة للاحتياجات الحقيقية للبلاد». 70 بالمئة من المستطلعة آراؤهم ردوا بالإيجاب[19]. مسح أجرته مؤسسة هاريس عام 2004 حول «السلطة والنفوذ في واشنطن» وجد أن 83 بالمئة من المستطلعة آراؤهم قالوا: إن «الشركات الكبرى» تتمتع بسلطة ونفوذ أكثر مما ينبغي: و81 بالمئة قالوا: إن الشيء نفسه ينطبق على لجان العمل السياسي، و72 بالمئة قالوا بأن ذلك ينطبق على جماعات الضغط السياسي. 18 بالمئة قالوا: إن الرأي العام يتمتع بنفوذ أكثر مما ينبغي، و72 بالمئة قالوا: «أقل مما ينبغي»[20]، وهي أجوبة تنسجم مع نتائج استطلاعات سنوات سابقة.

في كانون الثاني 2000، أظهر مسح أجرته «نيوزويك» أن 58 بالمئة من المستطلعة آراؤهم قالوا: إن حقيقة أن «الأشخاص الجيدين لا يتشجعون للترشح بسبب التكاليف المرتفعة للحملات الانتخابية» وأن ذلك يشكل مشكلة رئيسة للبلاد، و57 بالمئة قالوا: إن حقيقة أن «التبرعات السياسية تتمتع بنفوذ أكثر مما ينبغي على الانتخابات والسياسات الحكومية»، تشكل مشكلة رئيسة للبلاد. بالنسبة لكلا البندين، 10 بالمئة فقط أجابوا بأن ذلك «لا يشكل مشكلة كبيرة»[21]. في عام 2001، سألت «واشنطن بوست» ما إذا كان «السياسيون يقدمون خدمات

خاصة للأفراد والمجموعات التي تقدم تبرعات لحملاتهم الانتخابية». 80 بالمئة أجابوا أن ذلك «يحدث غالباً»، و13 بالمئة قالوا: «يحدث أحياناً». ومن بين المجموعتين، 67 بالمئة قالوا: إن تلك الخدمات تشكل «مشكلة كبيرة». في تلك المجموعة نفسها نشأ تباين مثير للاهتمام. 74 بالمئة وصفوا تلك الخدمات بأنها «غير أخلاقية»، في حين وصفها 46 بالمئة بأنها «غير قانونية»، و48 بالمئة بأنها قانونية[22]. شريحة كبيرة من السكان تعتقد أن النظام الحالي يفشل في منع السلوك غير الأخلاقي، لا بل يسمح به.

محفل الأوغاد

هل ثمة مدعاة لمخاوفهم الكبيرة؟ إن درجة من التشكك أمر جيد في نظام ديمقراطي، كما أن الرشوة كانت دائماً موجودة في التاريخ السياسي للولايات المتحدة. حتى عام 1912 على سبيل المثال، كان يتم اختيار الشيوخ من قبل المجالس التشريعية في الولايات، وكان دفع مبالغ مالية من قبل الطامحين للمشرعين أمراً مألوفاً في بعض الولايات. في عام 1912 تم إبطال انتخاب سيناتور إيلينوي ليام لوريمر لعام 1909 من قبل مجلس شيوخ الولايات المتحدة على خلفية رشوة[23]. أمثلة أكثر حداثة تتضمن جيمس ترافيكانت (ديمقراطي عن ولاية أوهايو)، الذي تم طرده من مجلس النواب عام 2002 لتبادله خدمات رسمية مقابل تبرعات ورشى، ابتزاز موظفين لاقتطاع مبلغ من رواتبهم، واتخاذ إجراءات لإخفاء هذه الاقتطاعات، وتقديم عائدات ضريبية مزورة، والكذب على هيئة محلفين كبرى[24]. تكونت مجموعة «خمسة كيتنغ» من السيناتور جون ماكين وديفيس ديكونسيني (جمهوري وديمقراطي على التوالي من أريزونا)، وألان كرانستون (ديمقراطي ـ كاليفورنيا)، ودونالد ريغل (ديمقراطي ـ ميشيغان)، وجون غلين (ديمقراطي ـ أوهايو). اتهم خمستهم بتقديم خدمات غير مشروعة للمتبرع الكبير تشارلز هـ. كيتنغ الابن، الذي كان يملك مؤسسة للادخار والإقراض «سيفينغز آند لون» عام 1987، بما في ذلك ترتيب اجتماعات مع مسؤولي الهيئات الناظمة الذين كانوا يعالجون موضوع إنقاذ شركته[25]. وتمت

إدانة دونالد إي "باز" لوكينز (جمهوري ـ أوهايو) في عام 1996 بالرشوة والتآمر عندما كان عضواً في مجلس النواب، وكان لوكين قد طرد من منصبه عام 1990 في أعقاب فضيحة جنسية[26]. النائب جيم رايت (ديمقراطي ـ تكساس)، الذي كان رئيس مجلس النواب، استقال عام 1989 في أعقاب تحقيق أجري على عائدات كتاب ووظيفة قدمت لزوجته من قبل رجل أعمال خاص، وقاد التحقيق رئيس مجلس النواب المستقبلي نيوت غينغريتش (جمهوري ـ جورجيا)، والذي أصبح هو نفسه عرضة لاتهامات في منتصف تسعينيات القرن العشرين[27]. حملة مكتب التحقيقات الفيدرالي في المدة 1970-1980 تحت اسم «عملية أبسكام» قامت بتصوير سياسيين يتلقون مبالغ نقدية من عملاء لشيخ عربي مزيف في منزل مستأجر في فيلادلفيا. أدين أربعة نواب بقبول رشاوٍ، وتم طرد النائب مايكل «أوزي» ميرز (ديمقراطي ـ بنسلفانيا) من مجلس النواب؛ كما أدين السيناتور هاريسون ويليامز (ديمقراطي ـ نيوجيرسي) فاستقال[28].

حالات أكثر حداثة تتضمن النائب ألبرت بوستامانتي (ديمقراطي ـ تكساس)، الذي أدين عام 1993، بالتهريب والرشوة، والنائب جاي كيم (جمهوري ـ كاليفورنيا)، الذي اعترف عام 1997 بأنه تلقى أكثر من 230,000 دولار على شكل تبرعات غير قانونية لحملته الانتخابية. النائب نيكولاس مافروليس حكم عليه بالسجن عام 1993 للاحتيال والغش فيما يتعلق بالضرائب وقبول هدايا غير مشروعة؛ كما أدين النائب دان روستينكوسكي، وهو ديمقراطي قوي من إيلينوي عام 1994 بجنح تضم اختلاس الأموال العامة وأموال الحملات الانتخابية، وقضى أكثر من عام في السجن[29]. قضايا أخرى شملت رشاوي قدمت على شكل تبرعاتٍ انتخابية، وأجورٍ مبالغٍ فيها مقابل إلقاء خطب (تم منعها قانوناً على أعضاء الكونغرس)، وهدايا لأصدقاء السياسيين، وأفراد أسرهم، وشركائهم في الأعمال، أو حتى الجمعيات الخيرية المفضلة لديهم، وهدايا عينية مثل العطلات، ورحلات جوية على طائرات الشركات، ومقاعد متميزة في النشاطات الرياضية. كما يمكن تقديم وظيفة في القطاع الخاص بعد مغادرة المسؤول لمنصبه الحكومي بوصفها نهاية عملية تبادل الخدمات.

الوضع المميز لشاغلي المناصب

إن الفيدرالية والأحزاب السياسية الضعيفة نسبياً في الولايات المتحدة تعزز من وضع الحملات الانتخابية المستقلة، حيث تكون كل منها مسؤولة عن تنظيم ذاتها وتقريباً عن كامل تمويلها. وبالنظر إلى كلفة الحملات الانتخابية والمزايا التي تحصد من السياسات، وفي ضوء النمو السريع لتبرعات الأموال الناعمة والتي بدأت في أواخر ثمانينيات القرن العشرين، فقد يبدو من المفاجئ ألاّ تكون الرشوة أكثر انتشاراً. غير أن المتبرعين ليسوا بالقوة التي يعتقد بأنهم يتمتعون بها، ولا المرشحين والمسؤولين المنتخبين بالضعف الذي يعتقد أنهم يعانون منه. إن الأموال لا تحدد بحد ذاتها نتائج الانتخابات، بل إنها تنزع إلى التدفق نحو أولئك الذين من المرجح أن يفوزوا على أي حالة، ويكونون عادة من شاغلي المناصب. ما يدفع الإنفاق الإجمالي عادة هو المبالغ التي يتمكن المتحدّون من جمعها، مما يجعل الشاغلين يردون بإنفاق مبالغ أكبر. المتبرعون (وخاصةً لجان العمل السياسي) الذين يرون أنه من غير المرجح أن يفوز المتحدّون، يقدمون لهم بعض "الأموال الصلبة" ويطلقون نبوءة ترضي ذواتهم: في عام 2000، ذهب 63 بالمئة من تبرعات لجان العمل السياسي لانتخاب الكونغرس إلى شاغلي مقاعد مجلس النواب، و 8 بالمئة فقط لمتحدّيهم[30]. ويرجح أن تزداد هذه المزايا التي يتمتع بها شاغلو المناصب المنتخبة بموجب قانون إصلاح الحملات الانتخابية الذي يهدف إلى قصر النظام على «الأموال الصلبة».

وهكذا فقد أنفق الشاغل المتوسط في مجلس النواب 985,461 دولاراً خلال الدورة الانتخابية التي تستمر سنتين حتى 2004، أما متحديهم فقد أنفقوا وسطياً 283,134 دولاراً (بانخفاض نحو 25 بالمئة عن دورة 2000). أما في مجلس الشيوخ فقد أنفق الشاغلون وسطياً 6,137,888 دولارات والمتحدون 2,182,732 ومرة أخرى بانخفاض يقدر بالربع عن عام 2000. (الإنفاق في حملات مجلس الشيوخ أصعب مقارنة من انتخاب إلى آخر بسبب تغيّر عدد سكان الولايات، كما

أنَّ ثلث المقاعد ينتخب كل دورة). وإذا قورنت بهذه المبالغ الإجمالية، حتى الحد الأقصى لتبرعات الأموال القاسية للفرد (ألف دولار في انتخابات عام 2000) أو تبرعات لجان العمل السياسي (5,000 دولار) فهي مجرد فكّة ـ ومعظم المتبرعين سواء كانوا أفراداً أو لجان عملٍ سياسي فإنهم يدفعون أقل من الحد الأقصى.

معظم شاغلي المناصب الذين يسعون إلى إعادة الانتخاب يفوزون بسهولة. بين عام 1980 و2004، كانت نسبة الشاغلين الساعين لإعادة الانتخاب ومن ثم الفائزون بتلك الانتخابات بين 90.5 بالمئة و98.8 بالمئة، ونسبة أولئك الذين فازوا بما لا يقل عن 60 بالمئة من الأصوات تراوحت بين 65.0 و.88.0 في عام 2004 تعرض خمسة شاغلين فقط للهزيمة (فرضت إعادة رسم حدود المقاطعات على شاغلين اثنين آخرين الترشح ضد بعضهما). نحو ربع شاغلي مقاعد مجلس النواب يواجهون في معظم السنوات معارضة رمزية أو لا معارضة على الإطلاق. أما في مجلس الشيوخ فمعدلات إعادة الانتخاب أقل بقليل: في عام 1980، وهي السنة التي حقق فيها الجمهوريون انتصاراً ساحقاً كبيراً بما يكفي لإزاحة رئيس شاغل، فاز 64.0 بالمئة من أعضاء مجلس الشيوخ الذين أعادوا ترشيحهم، 40 بالمئة منهم حصلوا على ستة أصوات من عشرة أو أكثر. بين عامي 1982 و2004 تراوحت نسبة الشاغلين الذين فازوا في حملات إعادة انتخابهم بين 75.0 و96.9 بالمئة. في عام 2004، انتصر 25 من 26 عضواً في مجلس الشيوخ على متحدّيهم، وحصل 69.2 بالمئة منهم على أكثر من 60 بالمئة من الأصوات[31].

تكون الميزة النسبية لإشغال المنصب أقل حسماً في الانتخابات الرئاسية، التي تجتذب متحدّين يتمتعون بمواقع سياسية قوية ومانحين رئيسين، وحيث يخضع الشاغلون لقيد المدتين. في هذه الحالة لا يساعد القانون على بقاء الشاغلين في مناصبهم بقدر ما يرسخ نظام الأحزاب الحالي. تواجه الأحزاب الجديدة، وكذلك المرشحون المستقلون، عتبة أعلى (5 بالمئة من الصوت الشعبي) من أجل التأهل كجزء يسير من التمويل العام الذي يقدم إلى المرشحين من

الحزبين الرئيسين، إضافة إلى أنهم يستطيعون المطالبة بتلك الأموال فقط بعد الانتخابات. لو كانت قواعد اليوم مطبقة عام 1860، لكان أبراهام لنكولن ترشح عن حزب الأحرار.

إن نجاح شاغل المنصب قد يعكس القدرة على العمل بفعالية لصالح ولاية أو مقاطعة، أو توفير خدمات جيدة لدائرة انتخابية، إضافة إلى أن اسم الشاغل يصبح مألوفاً ومعروفاً لدى الناخبين بحكم شغله لمنصبه. لكن إذا كان المتحدّون نادراً ما يفوزون على الشاغلين فإن ذلك يؤدي إلى الإحباط ويمكّن أغنى هؤلاء المتحدّين فقط من أن يكونوا مرشحين جديين. لقد أصبحت الحملات الانتخابية التي تقدم نطاقاً واسعاً من وجهات النظر التي يتبناها مرشحون واعدون هي الاستثناء لا القاعدة. كما أن دور المتبرعين يتأثر أيضاً، فالشاغلون يعلمون أن بإمكانهم الفوز مع أو بدون متبرع معين، ويمكنهم أن ينفقوا وبسهولة أكثر من معظم المتحدّين، ولذلك فإنهم لا يدينون لذلك المتبرع بشيء. في الواقع فإن الأشخاص ذوي الباع الطويل في تعبئة المسؤولين لاتخاذ مواقف وقرارات معينة، وكذلك المتبرعين الأفراد، لا يقدمون عروض واحد مقابل واحد، بل يهزؤون بمن يقوم بذلك. وبالفعل استنتجت إحدى الدراسات أن الشاغلين ينعمون بأمان كبير في مناصبهم، وأن تأثير المانحين عليهم محدود جداً، إلى درجة أن التبرعات تشبه الأموال التي تدفع مقابل الحماية أكثر مما تشبه الرشاوي القانونية[32]. العديد من المانحين ينتقدون النظام الحالي والعلاقات التي يرسخها[33]، وهذه ليست النتائج التي يمكن للمرء أن يتوقعها إذا كانت التبرعات هي ببساطة عبارة عن شراء سياسة مناسبة لمصالح معينة. قد تكمن المخاطرة الحقيقية للفساد في الابتزاز الذي قد يمارسه القادة التشريعيون؛ فقد ازدادت قدرتهم في السنوات الأخيرة على إعادة كتابة مشاريع القوانين في مراحل متأخرة جداً من عملية التشريع[34].

لم يعثر الباحثون على أدلة دامغة على أن التبرعات يمكن أن تشتري الأصوات بشكل مباشر[35]. قد يكون هذا مناقضاً للنظرة السائدة في ضوء حالات مثل مشاريع قوانين «إصلاح إجراءات الإفلاس» التي أتت في أعقاب حملة تميزت

بتبرعات كبيرة جداً قدمتها لجان العمل السياسي في قطاع المصارف[36] ولجان العمل السياسي في صناعة الأدوية التي أتت تبرعاتها قبل قانون «ميديكير» المتعلق بالأدوية التي تصرف بوصفات طبية لعام 2003[37]. إلاّ أن القول بأن هذه التبرعات هي وحدها وراء صدور ذلك التشريع يعني تجاهل الديناميات السياسية الأوسع. في حالة الإفلاس كانت إدارة جمهورية داعمة لقطاع الأعمال قد تولت السلطة ولجاناً بجمهوريين تسيطر على مجلسي الشيوخ والنواب. يوفر قانون الأدوية التي تصرف بوصفات طبية معاملة جيدة للصناعات الدوائية بالفعل، إلاّ أن مجموعات «المواطنين المسنين» ساهمت بشكل كبير في حشد التأييد لهذا القانون. في كلتا الحالتين كانت المعارضة ضعيفة وسيئة التنظيم. كان المتبرعون يتمتعون بقدر أكبر من النفوذ على مستويات أقل ظهوراً ـ على سبيل المثال، في مرحلة تأشير اللجان الفرعية على مشاريع القوانين، وعندما يتفاعل السياسيون بين بعضهم بشكل غير رسمي ومع المسؤولين الآخرين حول التفاصيل الجزئية للسياسات والتي لا تحظى عادة بكثير من الاهتمام لا من قبل المشرعين ولا من قبل أعضاء الدوائر الانتخابية[38]. غير أن فرص تقديم هذه الخدمات تظهر من وقت إلى آخر فقط. العديد من المجموعات تتبرع للمرشحين والمسؤولين الذين يتفهمون مصالحهم أصلاً؛ ففي حين يمكن لمرشح يمثل مقاطعة تعمل في صناعة الألبان والأجبان أن يأخذ أموالاً من لجان العمل السياسي في هذه الصناعة، يكون لديه أسباب قوية أصلاً لدعم مصالحهم في جميع الأحوال. وعلى النقيض من ذلك، فإن العديد من المصالح ذات الارتباطات القوية لا تسعى إلى التغيير بقدر ما تأمل بمنعه، ومن الصعب تحديد الأشياء التي لم تحدث بسبب التبرعات. لقد كانت مصالح الأثرياء دائماً قوية في السياسة الأميركية، ويتم تقديم التبرعات مع توقعات من غير المرجح أن يمتلكها المواطنون العاديون. غير أن هذه المصالح يمكن أن تكون قوية في أي نظام تمويل حملات انتخابية يمكن أن نتخيله، كما أن قدرتها على جمع تبرعات كبيرة هي على الأقل نتيجة لقوتها بقدر ما هي سبب لتلك القوة.

يتفق المتبرعون والمرشحون، والعاملون في جماعات الحشد والتأثير بشكل عام، على أنه في حين أن التبرعات لا تشتري أصوات المقترعين، فإنها بالفعل تشتري إمكانية النفاذ ـ أي فرصة تقديم وجهة نظر فيما يتعلق بقضية معينة. النفاذ محدود ولا يضمن نتائج ملائمة، لكن لا يمكن تحقيق الكثير بدونه. ولذلك فهو يستحق ما يُدفع للحصول عليه. رغم ذلك فإن سوق النفاذ يطرح أسئلة حول حيوية السياسة: يمكن للاهتمام المفرط بجمع التبرعات أن يحول الانتباه عن الجماعات والقضايا، وعن العمل في الدائرة الانتخابية، والتي يجب أن تكون الأولويات الأهم. إن الآثار التراكمية لقضاء أحدهم معظم أوقات فراغه بصحبة الأثرياء ونظرتهم إلى العالم، والتوقعات المترتبة على ذلك بين الأثرياء بأن لهم حقوقاً خاصة، تقلل من جودة الديمقراطية التمثيلية.

مشكلة الفساد: ليست الرشوة بل الترتيبات السياسية السيئة

تعاني الولايات المتحدة من مشكلة فساد جهازية تتعلق بالتمويل السياسي، لكنها ليست المشكلة التي تعتقد شريحة كبيرة من الناس أنها تعاني منها. إن تقديم الرشوة إلى المسؤولين الفيدراليين المنتخبين أمر غير شائع، وليس هنالك دليل قوي على أنه يمكن للمتبرعين الكبار أن يشتروا أصوات الكونغرس. يتم التعامل بقدر أكبر من الرشاوي على المستويات الأدنى، لكن نطاقها محدود أيضاً. في الولايات المتحدة أكثر من نصف مليون منصب منتخب. وكلها باستثناء 537 منصباً من خلال انتخابات الولايات والانتخابات المحلية. إلاّ أن القضية الإشكالية هي حيوية ومصداقية العمليات السياسية الانتخابية. تعتقد الأغلبيات الشعبية أن عملية تمويل الحملات الانتخابية هي عملية مفسدة، وأن ثمة فجوة كبيرة بين القوانين، والقيم الاجتماعية، والثقافة السياسية للنخبة فيما يتعلق بأنماط السلوك المقبولة. علاوة على ذلك، فإن قوانين تمويل الحملات الانتخابية تحمي الشاغلين، وبذلك (وبالارتباط مع تطورات أخرى) تحد من المنافسة السياسية والقيمة الظاهرية للتصويت كآلية من آليات المساءلة. تعاني المؤسسات

الناظمة للصلات بين الثروة والسلطة في العملية الانتخابية في الولايات المتحدة من مشكلات خطيرة تتعلق بالمصداقية، وتتم مشاركة المقترعين في بيئة تتميز بقدر محدود من المنافسة الفعلية على العديد من المناصب. كل هذا يتراكم؛ ليشكل مشكلة فساد جهازية بالمعنى الذي تم شرحه في الفصل الأول.

من المرجح أن يضيف قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين إلى المزايا التي يتمتع بها الشاغلون. بصرف النظر عن مثالبها الأخرى، فإن الأموال الناعمة، يمكن أن تستعمل من قبل قيادة الحزب لمساعدة المتحدّين من خلال نشاطات التشجيع على التصويت ومن خلال الإعلانات الحزبية. يقصر القانون الجديد عمليات التبرع والإنفاق على «الأموال الصلبة» فقط والتي تشكل مجالاً يتفوق فيه الشاغلون كثيراً على المتحدّين. وعلى نحو مماثل، فإن الإعلانات المرتبطة بالقضايا ـ التي كانت تستعمل في الماضي من قبل المجموعات الكبيرة على مستوى الولايات المتحدة والساعية إلى إحداث تغييرات أكثر مما كانت تستعمل من قبل الجهات الداعمة للشاغلين ـ يمكن أن تحوَّل عن طريق «الأموال الصلبة» فقط، وبالتالي تُحظر على مجموعات التحفيز، في المراحل الأخيرة للحملات الانتخابية. قد يكون الجزء الأكثر ملاءمة للشاغلين في قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين هو البند المتعلق بـ «الخصم المليونير». بالنسبة لمرشحي مجلس الشيوخ والنواب، ترفع حدود المرشحين بالنسبة للتبرعات الضرورية، وتُزال السقوف على إنفاق الأحزاب نيابة عنهم، حيث يتجاوز الإنفاق من الأموال الخاصة سلسلة من العتبات. في حين أن القانون يطبق على كل المرشحين، فإن التمويل الذاتي أهم بكثير بالنسبة للمتحدّين منه للشاغلين: في معظم السنوات يقوم المتحدّون في انتخابات مجلس النواب (العديد منهم سياسيون جُدد) يدفعون 15 إلى 20 بالمئة من تمويل حملاتهم الانتخابية من أموالهم الخاصة[39]. حتى لو أنفقوا مبالغ طائلة من أموالهم الخاصة للفوز في المرة الأولى، فإن الشاغلين يمكن أن يمولوا حملات إعادة انتخابهم عن طريق «الأموال الصلبة». الآن، حتى عند مواجهة متحدّين أقوياء، فإن الحصول على «الأموال الصلبة» سيصبح أسهل.

مسألة ثقة

قد يكون أداء النظام الأمركي في تمويل الحملات الانتخابية جيداً نسبياً في منع الرشوة المباشرة، إلاّ أن أثره أقل بكثير في تشجيع العمليات السياسية التنافسية والمفتوحة، أو في تعزيز شعور الناس بفعالية المشاركة. إن الإفصاح عن التبرعات والإنفاق ـ والذي يهدف إلى تشجيع المقترعين على معاقبة الأوغاد في صندوق الاقتراع ـ يؤدي إلى إظهار صور لطوفان من أموال المصالح الخاصة. قد يكون التصور الواسع الانتشار بأن العمليات السياسية الانتخابية تسيطر عليها الثروة هو التركة الأكثر أهمية للإصلاحات التي أجريت في الماضي. أظهر استطلاع للرأي أجرته محطة سي بي إس الإخبارية عام 2000 أن 11 بالمئة من المقترعين المسجلين يعتقدون أن ثمة حاجة «لتغييرات طفيفة» لتحسين الطريقة التي تمول بها الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة، في حين دعم 43 بالمئة إجراء «تغييرات جوهرية» و42 بالمئة قالوا: «لابد لنا من إعادة بناء النظام برمته»[40]. المفاجئ هو أن إجراء مزيد من الإصلاحات لا يحظى بدعم شعبي يذكر: في عام 2000، على سبيل المثال، وفي مسح وطني أجرته قناة فوكس نيوز الإخبارية، ذكر 1 بالمئة فقط إصلاح تمويل الحملات الانتخابية على أنه «أحد القضايا الأكثر أهمية التي ينبغي على الحكومة الفيدرالية معالجتها»[41]. وأجاب 59 بالمئة في استطلاع أجرته مؤسسة غالوب لاستطلاع الآراء عام 1997 بأنه حتى ولو أجريت إصلاحات جذرية «فإن المصالح الخاصة ستجد دائما طريقة للمحافظة على سلطتها في واشنطن». وعندما كُرر السؤال عام 2000 كانت نسبة الذين قالوا: إن «المصالح الخاصة» ستحتفظ بسلطتها 64 بالمئة[42].

إن أسواق النفوذ الموصوفة هنا وتبعاتها هي قانونية في المقام الأول، مما يبوح بالطريقة التي تراعي بها القوانين أنماط السلوك ربما بالمقدار نفسه أو أكثر مما يدل على أي قيمة أخلاقية متأصلة في العملية. رغم ذلك فإنها تنسجم مع فكرتنا المتعلقة بمشكلات الفساد الجهازية. قد تكون إحدى الطرق الأقدم في التفكير فيما يتعلق بالفساد ـ يمكن أن نسميها الطريقة الكلاسيكية ـ ذات فائدة

هنا. طبقاً لوجهة النظر تلك، فإن الفساد لا يمثل خاصية لشخص أو لفعل معين، بل هو حالة وجود جمعية ـ يشكل في الواقع تردياً لقدرة دولة من الدول على استنهاض ولاء مواطنيها[43]. إذا أصبحت السياسة مجرد امتداد للأسواق ـ أو إذا كان عدد كبير من الناس يعتقد أنها كذلك ـ فإن المنظومة تخاطر بفقدان ثقة المواطنين وقدرتها على الاعتماد على المشاركة والخيارات الخاصة في رسم سياسة شرعية وعامة بمعنى الكلمة. المشكلة الجوهرية لا تكمن في انتهاك القوانين بحد ذاته، بل في الاعتقاد واسع الانتشار أن المنظومة بأكملها، ومعها الفرص والضمانات التي يفترض أن تقدم للمواطنين، قد أصبحت سوقاً للنفوذ يتم إفسادها بالتواطؤ بين الثروة والسلطة.

ألمانيا: اقتسام المغانم

تمتلك ألمانيا، كالولايات المتحدة، نظاماً فيدرالياً، ونمطاً سياساً ديمقراطياً، واقتصاداً متطوراً جداً. وتحظى بترتيب جيد على جداول الفساد، رغم أن لديها مشكلات على المستويات المحلية، وتعمل فيها شركات دولية أدت معاملاتها إلى فضائح. يختلف فسادها عن المثال الأمركي إلى حد ما بسبب نظام الأحزاب في البلاد، ومفاهيم الديمقراطية، ودور الدولة في الاقتصاد. رغم ذلك فإن وضع ألمانيا يتوافق بشكل كامل مع متلازمة أسواق النفوذ.

يلاحظ سيبيل[44] أن حقبة ما بعد التوحيد تميزت بعدد كبير من الفضائح الصغيرة، وأن القضايا الصغيرة تجتذب في الغالب اهتمام الصحافة والرأي العام في حين أن القضايا الأكثر أهمية تمر مرور الكرام دون أن يلحظها أحد. وهو يعزو هذا النمط إلى الضعف طويل الأمد في القيم الديمقراطية. اكتسبت ألمانيا دولة بيروقراطية حديثة قوية قبل أن تحرر نظامها السياسي: تم إعطاء الديمقراطية من علٍ بدلاً من بنائها من القواعد. لم تكن الرايخشتات (دولة القانون) الألمانية، بجوهرها الإداري، غير قابلة للفساد، غير أن المواطنين اعتبروها ولوقت طويل نظيفة نسبياً[45]. إلاّ أن مشكلات أخرى تظهر في

السوزيالستات، ذاك الفرع من الحكومة الذي يمسك بالإيرادات الرئيسة ويعطي مزايا مهمة. في عام 1999 ذكرت مجلة «الإيكونوميست» (9 كانون الأول) أن الشرطة الألمانية حققت في العام السابق 2,400 حالة فساد، وهو عدد الحالات لعام 1996. يستشري الفساد بشكل كبير في عقود البناء التي تمنحها الحكومات المحلية على سبيل المثال[46]. تتنافس مجموعة من المصالح المختلفة للحصول على العقود والمزايا الأخرى، ويقدم النظام السياسي اللامركزي في ألمانيا نطاقاً واسعاً من نقاط النفاذ حيث يعمل السياسيون والأحزاب كوسطاء.

ثلاثة أحزاب كبيرة ذات تمويل وتنظيم جيدين تهيمن على السياسة الألمانية وتربط تلك المصالح بعمليات وضع السياسات. وهذه الأحزاب، من اليسار إلى اليمين، هي الديمقراطيون الاجتماعيون، الديمقراطيون الأحرار، والاتحاد المسيحي الديمقراطي المعروف في بافاريا بالاتحاد المسيحي الاجتماعي. وهناك حزب الخضر، وهو حزب مهم رغم أنه أصغر بكثير ويظل منقسماً على نفسه. توفر هذه الأحزاب مجموعة متنوعة من الارتباطات: عمودياً، بين مستويات الحكومة: وأفقياً، بين الولايات وتقسيماتها الفرعية: وقطاعياً بين المصالح الاجتماعية والاقتصادية المتنازعة. كما في الولايات المتحدة، تعمل أسواق النفوذ على الحد من المنافسة السياسية. إن النظام الفيدرالي والبرلماني في ألمانيا يشجع ـ بل يحكم ـ على قيام تحالفات بين الأحزاب على كافة المستويات. الأحزاب الرئيسة نادراً ما تكون خارج السلطة، فحتى بعد الهزائم والفضائح فإنها وزعماءها تحتفظ بالنفوذ السياسي. وهكذا فإن من المفيد الاحتفاظ بصداقة قادة بضعة أحزاب. علاوة على ذلك، ورغم التمويل العام السخي، تبقى الحملات الانتخابية الألمانية باهظة التكاليف، وقد كانت أشهر الفضائح السياسية في ألمانيا تتعلق بجمع التبرعات السياسية[47]. وغالباً ما تكون معظم الأحزاب ضالعة في هذه الفضائح، حيث تتقاسم المزايا، المشروعة وغير المشروعة، طبقاً لقوة كل منها، وهو ما ينعكس في الممارسة المسماة «بروبورز» أو التمثيل النسبي. وهذا التمثيل هو بمثابة القانون غير المكتوب على مستوى

المقاطعة وعلى المستويات المحلية، وفي الفضيحة الأكبر على المستوى الفيدرالي ـ قضية فليك ـ تطاحنات كافة الأحزاب الرئيسة باستثناء الخضر على تقاسم المغانم. يمكن لبعض هذه الخصائص أن تظهر جلية في بعض الفضائح الرئيسة في الجمهورية الفيدرالية[48].

المشتريات الفيدرالية من العربات المصفحة في خمسينيات القرن العشرين، والقاذفات المقاتلة لوكهيد في ستينياته، تم تسهيلها من قبل أوتو بينز، عضو البوندستانج (المجلس الأدنى) عن يمين الوسط والذي كان يرتبط بعلاقات مع الشركة المصنعة من جهة ووزير الدفاع من جهة أخرى. ودفع الرجل مبالغ مالية كبيرة للحصول على النفوذ السياسي على شكل تبرعات كبيرة جداً للأحزاب وليس على شكل رشاوٍ، وتبين فيما بعد أن الطائرات والعربات فيها الكثير من الأعطال، وبرز اسم الوسيط أخيراً في فضيحة لوكهيد الدولية في سبعينيات القرن العشرين.

وفي عقد السبعينيات نفسه قام مجمع فليك الصناعي ببيع كتلة رئيسة من أسهمه في دايملر ـ بينز، مما ترتب عليه ضريبة تقدر ببليون مارك ألماني أو أكثر. سعى مجمع فليك للحصول على إعفاء ضريبي يمكن منحه قانونياً إذا استثمرت الأموال في قضايا ذات نفع عام. قام وزيرا اقتصاد من حزب الديمقراطيين الأحرار، هانز فريدريكس وخلفه، غراف لامبسدورف، يمنح الإعفاء، ليتبين لاحقاً أنهما تلقيا مبالغ مالية كبيرة من المدير العام لفليك، إيبرهارد فون بروشيتخ، وكانت تلك الأموال جزءاً من خطة أكبر بكثير وصلت ربما إلى 25 مليون مارك على شكل مساهمات للأحزاب الكبيرة وقادتها. في حين سرّعت فضيحة فليك في سقوط الحكومة الائتلافية التي ضمت الديمقراطيين الأحرار والديمقراطيين الاجتماعيين، فإن التداعيات القانونية كانت ضئيلة، فقد أُسقطت القضايا التي رفعت ضد ويلي براندت، رئيس الحزب الديمقراطي الاجتماعي، وهيلموت كول، رئيس حزب الديمقراطيين الأحرار

(المستشار السابق والمستشار المستقبلي على التوالي). تمت إدانة فون بروشيتخ، وفريدريكس ولامبسدورف بجنح تتعلق بالضرائب فقط. وبقي لامبسدورف زعيماً للديمقراطيين الأحرار حتى مطلع تسعينيات القرن العشرين.

في عام 1999 اعتُقل أمين خزانة سابق في حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي بتهمة تلقي مليون مارك ألماني من شركة تعهدات أسلحة ثيسين ـ هينشيل، التي كانت قد حاولت بيع دبابات إلى السعودية خلال حرب الخليج الأولى. ادعت ثيسين أن الأموال كانت تبرعات حزبية، وأنكر الحزب الاجتماعي المسيحي استلام الأموال. وكشفت التحقيقات اللاحقة عن شبكة واسعة من الحسابات الحزبية السرية مولتها الأسعار المضخمة التي دفعها السعوديون. أمينة الشؤون الدفاعية في الحزب، أغنيس هورلاند ـ بونين تلقت بضعة ملايين كمستشارة في لثيسين بعد تركها المنصب. كما ساعدت حكومة كول على ترتيب صفقة بين ثيسين وعملاق النفط الفرنسي إلف ـ أكويتين على شراء مصفاة نفط هرمة في لونا، في ألمانيا الشرقية سابقاً، وتسويق منتجاتها. بلغت الأموال التي تلقاها كول من هذه الصفقات مليوني مارك ألماني أو أكثر؛ وأدى رفضه الإفصاح عن مصادر هذه الأموال (بعد خسارته في الانتخابات عام 1999) إلى استقالته كرئيس فخري للحزب الاجتماعي المسيحي وإلى مزيد من التحقيقات. كافة الأحزاب الرئيسة تلقت أموالاً. تقول إحدى الروايات: إن المبلغ وصل إلى مئة مليون مارك في حين ادعى أحد العملاء أن حزباً واحداً فقط تلقى 85 مليون مارك ألماني.

خذ المال واهرب

ما يساعد على إجراء هذه الصفقات هو وجود ضوابط قانونية وسياسية ضعيفة. بالرغم من أن ألمانيا أدخلت ضوابط جديدة على التبرعات للأحزاب السياسية في ثمانينيات القرن العشرين، لكن ليس هناك حدود للمبالغ التي يمكن للشركات أن تتبرع بها، كما أنه ليس هناك حظر على دفع تلك المبالغ نقداً[49]. تقديم الرشى إلى أعضاء البرلمان هو عمل غير قانوني، إلاّ أن

القانون لا يطبق بصرامة. كما أن دفع الرشاوي إلى أو من خلال الأحزاب السياسية غير مشروع أيضاً، ويفرض على الأحزاب إعادة الأموال التي تتلقاها بشكل غير شرعي، إضافة إلى غرامة، إلى رئاسة البرلمان، التي تحول هذه الأموال إلى الجمعيات الخيرية[50]. غير أن معظم عبء مراقبة هذه التبرعات يقع على عاتق الأحزاب ذاتها[51]. وأخيراً، وكما تظهر الحالات المذكورة أعلاه، فإن المسؤولين الكبار يتمتعون بحصانة «الأمر الواقع»[52]، فالأحكام بالسجن نادرة، والتهم الجنائية تتعلق غالباً بالتهرب الضريبي وليس بالرشوة، وتستمر المسيرة السياسية للمعنيين دون تأثير يذكر على مكانتهم. إدموند ستويبر، وزير الداخلية في بافاريا عن حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي، الذي اعترف في مطلع تسعينيات القرن العشرين بتلقيه خدمات شخصية من شركات تجارية، أصبح رئيس وزراء بافاريا. وبحلول عام 2002، كان قد أصبح زعيم الحزب الاجتماعي المسيحي ومرشحاً لمنصب المستشار. قد تكون ديناميات الديمقراطية الألمانية المشار إليها أعلاه قللت من قيمة مساءلة الديمقراطية، في حين أكدت على مجرد توزيع المزايا الاجتماعية[53]. وعلى أي حال فإن الامتعاض الواضح من أسواق النفوذ الذي يبديه المواطنون الأميركيون لا يظهر في ألمانيا.

وهكذا، فإن ألمانيا تظهر كيفية تكيّف أسواق النفوذ مع الوقائع السياسية. يتمتع عضو مجلس الشيوخ أو عضو مجلس النواب في الولايات المتحدة بقدر أكبر من التأثير في السياسات مما يتمتع به عضو في البوندستاغ الألماني، إلاّ أن النفوذ في النظام الألماني يمكن أن يتركز في المستويات الأعلى، على الأغلب بين قادة أكثر من حزب سياسي. لهؤلاء القادة ولأحزابهم مصلحة مشتركة في نظام سياسي وانتخابي يتقاسمون فيه السلطة وفي الاستمرار في توزيع المزايا المادية. كما يتميز الاقتصاد الألماني بوجود شركات خاصة كبيرة جداً، واتحادات عمال أو مجموعات أخرى تمتلك أموالاً طائلة تحت تصرفها. والنتيجة ظهور سوق نفوذ يزدهر على المستويات العليا، وبشكل عابر للأحزاب، وينطوي على قدر محدود من المخاطر.

ماذا عن التبعات بعيدة المدى؟ تتميز العمليات السياسية في ألمانيا بالمرونة والتنافسية، إلاّ أنها كانت بطيئة في العقود الماضية في التكيف مع الوقائع الجديدة، وخاصةً فيما يتعلق بمدى قدرتها على توفير المزايا الاجتماعية على نطاق واسع، هذه المزايا التي تعتبر عاملاً مركزياً في القبول الجماهيري للسولزيالستات. لقد كان استيعاب ألمانيا الشرقية (سابقاً) عبئاً رئيساً تسبب في الكثير من الامتعاض. تظهر الحالات المتكررة للكشف عن صفقات النفوذ على المستويات العليا (وبتكلفة باهظة)، إضافة إلى القيود القانونية الضعيفة وتسامح الناس أو تسليمهم بهذا الواقع، تظهر أنه هنا أيضاً تخضع أسواق النفوذ لمصالح النخبة، لكن بتكلفة باهظة من حيث التجاوب السياسي. وبالفعل فإن قدرة ألمانيا على إجراء التكيّفات اللازمة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية خلال العقد القادم يمكن أن يرينا إلى حد بعيد حجم هذه الأكلاف.

أسواق النفوذ في اليابان: قادة، وعُصب، وقبائل

في اليابان أيضاً أسواق نفوذ تساعد فيها الشخصيات السياسية على ربط المصالح الخاصة، العديد منها في قطاع الأعمال، بصانعي القرار في دولة قوية ذات مؤسسات راسخة. لكن ثمة تباينات مهمة أيضاً. لقد أنتجت أسواق النفوذ في اليابان فساداً مستشرياً، ومربحاً، وذي بنية عصبوية. وقد رفعت البيروقراطية القوية، والمركزية، والبعيدة عن الناس من قيمة الوساطة التي يقدمها زعماء العصب السياسية الذي يبنون هم أيضا شبكاتهم البيروقراطية والبرلمانية. تعود العصبوية في «الدايات» (البرلمان) الياباني إلى ظهور السياسة الانتخابية في ثمانينيات القرن التاسع عشر[54]، وفي المجتمع بشكل عام إلى وقت أقدم من ذلك بكثير. لكن وللعديد من السنوات شجع حكم الحزب الواحد المعدّل والنظام الانتخابي الغريب إلى حد ما والذي يفرض على المرشحين في الحزب نفسه التنافس مع بعضهم، «سياسة المال» على نطاق مذهل. تتضح في اليابان عناصر أساسية لفساد أسواق النفوذ وكذلك تختبر حدود هذه المتلازمة، مظهرة لنا طرقاً تعكس فيها أسواق النفوذ تنوعات في المشاركة، والمؤسسات، والخصائص التاريخية والثقافية.

الفساد ليس جديداً في اليابان. يبين ميتشيل[55] أنه كان يشكل إحدى حقائق الحياة السياسية قبل العصر الحديث كما هو في العصر الراهن. في عام 1914 كُشف النقاب عن فضيحة أطرافها مجمّع سيمنز الصناعي وهيئات اتخاذ القرارات بشأن المشتريات في الأسطول الياباني[56]، لقد تورط تسعة من أصل خمسة عَشَر رئيس وزراء عن حزب الديمقراطيين الأحرار انتخبوا بين عام 1955، عندما تم تأسيس نظام الأحزاب الحديث، والانفصال السياسي الذي جرى عام 1993، في فضائح كبيرة[57]؛ وتكشفت الفضائح الوطنية بشكل سنوي تقريباً خلال تلك المدة[58]. لقد كان فساد الشرطة مشكلة دائمة، حيث تستشري الممارسات غير المشروعة على المستوى المحلي والمستويات الأوسع، ويلاحظ بعض المراقبين نزعة مقلقة تتمثل بالممارسات غير المشروعة من قبل الموظفين البيروقراطيين أنفسهم[59]. غير أن السوق المرتفعة الأسعار للنفوذ البيروقراطي على المستوى الوطني كانت ولا تزال حقيقة واقعة في الحياة السياسية الوطنية إلى درجة أن أطلق عدد من المراقبين على هذه المشكلة اسم «الفساد البنيوي»[60]. جونسون يقبل بالتعبير «بنيوي» لكنه لا يتفق مع فكرة «الفساد»[61].

صفقات النفوذ على الطريقة اليابانية

تنطبق هذه المتلازمة على وضع اليابان بشكل خاص بين عامي 1955 و1993. كان حزب الديمقراطيين الأحرار وسياسيون آخرون يقايضون النفوذ والنفاذ إلى الجهاز البيروقراطي ذي التركيبة المؤسسية الراسخة مقابل المال الذي تدفعه الشركات[62]. وكانوا يستعملون الأموال التي يحصلون عليها في حملاتهم الانتخابية، ويوزعونها أيضاً على مؤيديهم في عصب الحزب، وفي «الدايات»، وفي دوائرهم الانتخابية، وفي الدعوات والحفلات الضرورية لكسب عملاء في الجهاز البيروقراطي، وكذلك لإثراء أنفسهم بالطبع.

غير أن أسواق النفوذ لا تتشابه على الإطلاق، والنسخة اليابانية منها تعكس جملة من التأثيرات المختلفة. إن استشراء الفساد، والمبالغ المالية الكبيرة التي يتم تداولها بموجبه، والأبعاد الثقافية أيضاً (أعراف التبادل والمواقف اتجاه السلطة،

حيث تشكل الأخيرة المجموعات المتنافسة داخل الأحزاب وردود الفعل على الفضائح) تميز اليابان عن غيرها من البلدان. يمكن للمبالغ المالية التي يتم تبادلها أن تكون كبيرة إلى درجة مذهلة، عندما اعتقل نائب الأمين العام لحزب الديمقراطيين الأحرار كاثيمارو شين بتهمة التهرب الضريبي، قدرت قيمة الممتلكات الثمينة التي صودرت من منزله بـ 3.6 مليار ين، أو نحو 30 مليون دولار. يقدر بويسو[63] وبشكل محافظ أن حزب الديمقراطيين الأحرار كان ينفق في المرحلة الأخيرة من هيمنته في أواخر تسعينيات القرن العشرين حوالي ثمانية مليارات دولار سنوياً على تسيير آلته الحزبية، بعض هذه الأموال جمعت بشكل مشروع، لكن جزءاً كبيراً منها كان غير مشروع. كانت العمولات التي يتلقاها سياسيو حزب الديمقراطيين الأحرار من الشركات التي ترسو عليها عقود الأشغال العامة ثلاثة بالمئة من القيمة الإجمالية للعقد[64]. عندما نفكر أنه في منتصف ثمانينيات القرن العشرين بلغت قيمة مشاريع الإنشاءات المحلية 53.6 تريليون ين سنوياً[65] ـ نحو 225 بليون دولار بسعر صرف تلك الأيام ـ أو أن 15 بالمئة من التبرعات المعلنة لحزب الديمقراطيين الأحرار كانت تأتي من مصالح الإنشاءات والعقارات، في حين بقيت تبرعات أخرى كثيرة طي الكتمان[66]، فإننا نحصل على فكرة تقريبية لحجم تلك العمليات. وتتضمن الحالات الرئيسة في مرحلة ما بعد الحرب ما يلي، طبقاً للمراجع المدونة في الحواشي[67].

بدأت فضيحة بناء السفن عام 1953 بصدور تشريع يعطي شركات بناء السفن الحق في اقتراض رأس المال بفوائد أقل من سعر السوق. كُشف في العام المقبل عن أن مكاتب حشد النفوذ والتأثير الداعمة للقانون كانت قد دفعت رشاوي كبيرة للسياسيين وبعض البيروقراطيين. سقطت حكومة يوشيدا في أعقاب الفضيحة، لكن كان هناك تبعتان مهمتان أخريان. النفوذ السياسي الكبير أوقف إجراءات المحاكمة، مما شكل بداية لنمط من التطبيق الضعيف لقوانين مكافحة الرشوة وصدور عدد كبير من الأحكام المعلقة. وسرّعت الفضيحة من اندماج أحزاب محافظة متناحرة في حزب الديمقراطيين الأحرار، وهي خطوة دعمها

كبار رجال الأعمال في سعي لتجنب الأكلاف الباهظة للنفوذ الذي اتضح في حالة بناء السفن. فضيحة «الضباب الأسود» (1966-1967) لم تنطو فقط على انتهاكات محددة، مثل الرشاوي التي دفعتها شركة سكر كيودا بل على مناخ عام لحكومة ساتو إياساكو. قيل حينذاك إن الرشوة تغلف السياسة كالضباب الأسود. واتسع التعبير في النهاية ليشمل حالات رشوة في فرق البسيبول الرئيسة في اليابان. تلقى سيغيما سيشي، رئيس سابق لشركة كيودا ووزير زراعة سابق، مبالغ مالية كبيرة، كما فعلت ذلك شخصيات عديدة من الحزب الاشتراكي وحزب الديمقراطيين الأحرار. بينما استعملت المعارضة والمنشقون عن حزب الديمقراطيين الأحرار القضية للدفع باتجاه انتخابات وطنية. بنت مجموعة ساتو في الحزب حملتها الانتخابية على أساس الاقتصاد القوي وفازت.

فضيحة الفساد الأشهر في اليابان كانت فضيحة لوكهيد التي بدأت عام 1976. دفعت لوكهيد نحو 500 مليون ين (نحو 1.6 مليون دولار عام 1976) لرئيس الوزراء وزعيم إحدى عصب حزب الديمقراطيين الأحرار لمدة طويلة من الزمن، تاناكا كاكوي. أدين تاناكا بتهمة الفساد في ثمانينيات القرن العشرين، لكنه وبسبب الاستثناءات المتكررة لم يسجن: وانتهت القضية بموته عام 1993. تم التحقيق مع 460 شخصاً آخر وأعلن عن أسماء سبعة عشر من أعضاء البرلمان فيما يتصل بمبالغ مالية، لكن لم يتم توجيه أي اتهامات أخرى. في الولايات المتحدة كانت لوكهيد موضوعاً لجلسات استماع في الكونغرس مما أدى إلى صدور قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية.

في ثمانينيات القرن العشرين، أصدر ريكردت كوزموس، وهو مجمع للعقارات والاستثمارات، أسهماً لكبار الساسة، والبيروقراطيين، والشخصيات المهمة الأخرى قبل ظهور أسهمه في السوق، مقدماً في كثير من الأحيان تمويلاً دون فائدة من خلال أموال يتم تحويلها من الدعم الحكومي. وكان يمكن بيع تلك الأسهم لاحقاً وبأرباح كبيرة. ومقابل ذلك منحت عدة وحدات تابعة لريكروت تسهيلات سياسية وبيروقراطية. وكشفت فضيحة كبيرة بدأت عام 1988، كشفت

لاحقاً أن تلك الصفقات اتسعت لتشمل معظم كبار السياسيين اليابانيين. في عام 1991 تم الكشف عن أن كيودا، وهي شركة إنشاءات وتصنيع حديد، دفعت مبالغ كبيرة لآبي فوميو، زعيم إحدى الجماعات المهمة في حزب الديمقراطيين الأحرار ورئيس سابق لهيئتي تنمية إقليمية. استعمل آبي علاقاته السياسية، بما في ذلك مع رئيس الوزراء الأسبق سوزوكي، للحصول على إذن لكيودا لبناء مضمار غولف (وهو مشروع عقاري رئيس في اليابان). في النهاية حكم على آبي بالسجن.

قضية ساغادا كيوبين في المدة 1991-1993 لعبت الدور الأكبر في إسقاط حزب الديمقراطيين الأحرار عام 1993. دفعت ساغوا، وهي شركة شحن وتسليم بضائع كانت تسعى للحصول على إذن بالتوسع على مستوى البلاد، مبالغ مالية كبيرة لسياسيي حزب الديمقراطيين الأحرار من أصحاب المصالح في مسائل النقل. الملاحظة المنذرة بالشؤم كانت أن مبالغ دفعت أيضاً لمجموعات الجريمة المنظمة. كان كانيمارو شين يتعامل مع ساغاوا بينما كان يعمل لانتخاب رئيس الوزراء تاكسيتا. أدى انكشاف ارتباطاته في دوائر السياسة والأعمال والجريمة المنظمة إلى تدهور الثقة الشعبية في حزب الديمقراطيين الأحرار وفاقمت في امتعاض المرشحين الأصغر سناً والمرشحين الريفيين الذين حرموا من المغانم، وبالرغم من ذلك كان عليهم أن يتنافسوا مع زملائهم من سياسيي حزب الديمقراطيين الأحرار المدعومين بأموال ساغوا. كما كان كانيمارو متورطاً أيضاً في عمليات تهرب ضريبي واسعة النطاق وقضايا إثراء شخصي.

ساد اعتقاد لسنوات بأن كبار البيروقراطيين ـ شخصيات رفيعة المستوى في المجتمع وداخل الدولة ـ كانوا بشكل عام يتحلون بالنزاهة، إلاّ أنه وبحلول نهاية تسعينيات القرن العشرين تبين أن موظفاً كبيراً في وزارة الصحة والرفاه تلقى مبالغ نقدية وضيافات كثيرة من شركات بناء، وتلقى آخرون في المصرف المركزي الياباني ووزارة المالية أموالاً مقابل معلومات حول عمليات تفتيش «مفاجئة» كانت تقوم بها الجهات الناظمة. في عام 2000، أصبحت ارتباطات ناكاو إيتشي الوثيقة بشركة تعهدات بناء في طوكيو خلال المدة الوجيزة لتوليه وزارة الإنشاء (أيار/

مايو ـ تشرين الثاني/ نوفمبر1996) موضوعاً للتحقيقات. شركة واكاشيكو للإنشاءات دفعت لناكاو 60 مليون ين للمساعدة في إدراج الشركة كعارضة لتعهد مشاريع الأشغال العامة. واتسع كرم واكاشيكو ليشمل سياسيين آخرين بمن فيهم أعضاء حاليين، في ذلك الحين، وسابقين في الحكومة.

ما وراء الفضائح

لقد وصف بليشينغر[68] العلاقات التي تربط الأحزاب بالأعمال في اليابان كنوع من اتفاق الخدمات المتبادلة، حيث يقدم حزب الديمقراطيين الأحرار النفاذ وتقدم الشركات التبرعات. أوجد نظام الحزب الواحد المعدل ما يكفي من المنافسة السياسية[69] بحيث جعل من المجزي للداعمين أن يدفعوا الأموال لإبقاء حزب الديمقراطيين الأحرار في السلطة، ومنحهم ما يقارب الاحتكار على النفاذ، مما منح زعماء الجماعات الحزبية سيطرة على المانحين لا يمكن لأي سياسي أميركي حتى أن يبدأ في ممارستها. هذا، إضافة إلى الحجم الهائل للنفقات والعقود المطروحة، يمكن أن يفسر مستوى ونطاق العمليات غير المشروعة. إلاّ أن هذا الفساد لم يمنع ظهور معجزة اقتصادية استمرت أربعة عقود: في الواقع فقد كان الفساد يتغذى على ذلك الرخاء. إلاّ أن أسواق النفوذ اليابانية كان لها أكلاف سياسية مهمة فاقمت في الانقسامات بين المجموعات المختلفة المكونة لحزب الديمقراطيين الأحرار مما أدى على سقوطه (مؤقتاً) عام 1993 وقد تكون أسهمت في إجراءات التكيف الاقتصادي غير الفعالة خلال الخمسة عشر عاماً الماضية. وودال[70] يسمي هذا التباين «اقتصاد من الدرجة الأولى وسياسة من الدرجة الثالثة».

ثمة طبقتان من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية أثرتا في المشاركة السياسية والاقتصادية بأشكال مهمة، مما وفر أرضية لتسويق النفوذ البيروقراطي بأسعار باهظة. تتمثل إحدى هاتين الطبقتين في «نظام 1955» للأحزاب السياسية الذي سيطر عليه حزب الديمقراطيين الأحرار الموحد،

والذي أصبح يتكون من الأحزاب اليمنية المتنازعة سابقاً، إضافة إلى المعارضة الاشتراكية الموحدة لكنها الأقل فعالية[71]. والطبقة الأخرى تتمثل في «نظام 1941» الذي يتكون من «التحالف الصناعي البيروقراطي الذي يقوده الجهاز البيروقراطي»[72]، والذي هيمن عليه مسؤولون حكوميون فوقيون يتمتعون بكفاءة عالية وامتيازات كبيرة ـ وهو نظام لم يتمكن فقط من تحمل وتجاوز الحرب، والدمار، وإعادة البناء، بل تمكن أيضاً من توجيه بروز اليابان كقوة اقتصادية عالمية. نظام 1941 جعل من النفوذ البيروقراطي والنفاذ إلى الجهاز البيروقراطي أمراً جوهرياً، في حين حولها نظام 1955 إلى سلع سياسية قابلة للتسويق. وكان من شأن وضع نظام 1955 فوق نظام 1941 السماح لكبار السياسيين ذوي العلاقات المتينة بالجهاز البيروقراطي بتقديم التزامات تتمتع بالمصداقية[73].

ورفعت المؤسسات البيروقراطية القوية الرهان حيث كان البيروقراطيون رفيعو المستوى يتخذون قرارات مهمة ويتابعونها بقدر كبير من الكفاءة. وكان الافتقار إلى النفاذ يعني عدم تلقي دعوة للمشاركة في تقديم العروض لعقود الإنشاءات، على سبيل المثال، أو ـ بالنسبة لسياسي محلي طموح ـ عدم التمكن من ادعاء الفضل في إقامة مشاريع أو منح دعم في دائرة انتخابية ما. كان الاتجار بالنفوذ على المستويات العليا يتطلب شبكة من القبائل السياسية. كانت هذه القبائل تربط بين أعضاء البرلمان الذين تجمعهم مصلحة في نوع معين من السياسات أو قطاع من الاقتصاد من جهة والبيروقراطيين من جهة أخرى، وقد أصبح بعض أفراد هذه القبائل ناطقين فعليين باسم صناعات معينة[74].

لكن إذا كان حزب الديمقراطيين الأحرار قد تمتع بشبه احتكار، فلماذا كانت السياسات الانتخابية باهظة التكاليف؟ يكمن الجواب في العصبوية من جهة والطريقة التي كان أعضاء البرلمان ينتخبون بها قبل عام 1994 من جهة أخرى[75]. كانت معظم المناطق تنتخب بين عضوين وستة أعضاء في البرلمان على ورقة اقتراع لا تحدد عليها الأحزاب قائمة من المرشحين. وكان النفوذ الفعلي يعتمد على كون المرء عضواً في البرلمان عن حزب الديمقراطيين الأحرار، إلاّ أنه كان

على مرشحي العصب المختلفة التنافس مع بعضهم. ونظراً لعدم قدرتهم على تمييز أنفسهم عن غيرهم على أساس السياسات، فقد كان عليهم شراء تأييد الناخبين. وكانوا يفعلون ذلك بحضور الأعراس، والجنائز، وغيرها من المناسبات العائلية (أو إرسال واحد من وكلائهم المحليين إلى مناسبات كتلك) وتوزيع مبالغ مالية، غالباً ما تكون مغلفة ببطاقة مزينة، للأشخاص المعنيين[76]. وبمرور الوقت كان السياسيون يقيمون شبكات تأييد محلية تتكون من أشخاص ذوي اهتمامات ترفيهية أو ثقافية مشتركة إضافة إلى الالتزام السياسي ـ من خلال تلك التبرعات. صرح أحد الأعضاء العاديين في المجلس الأدنى من البرلمان في عام 1976 بأنه كان يوزع ثلاث وتسعين هدية من هذا النوع في الشهر بكلفة قد تتجاوز بسهولة المليون دولار في السنة[77]. وكان الحصول على مبالغ بهذا الحجم يعني تأييد زعيم إحدى عصب حزب الديمقراطيين الأحرار الذي تتعزز بالتالي مكانته داخل الحزب من خلال العدد الكبير من الأتباع النشيطين. كان هذا النوع من «سياسة المال» سائداً قبل عام 1955[78]. ويعيده ساميوينو[79] إلى حكومة كيشي التي حكمت في مطلع مرحلة ما بعد الحرب. أما ميتشيل[80] فيتتبع «الفساد البنيوي» إلى ثلاثينيات القرن العشرين. إلاّ أن النظام الحزبي لعام 1955 المتشابك مع النظام البيروقراطي لعام 1941 شجع سوق نفوذ كانت نشيطة، ومربحة، وجوهرية لتمويل أسلوب يتصف بقدر كبير من العصبوية والشخصانية في السياسة الانتخابية.

قيود ضعيفة

أدت ردود الفعل الضعيفة ضد الفساد إلى تفاقم تلك الحوافز[81]. منذ فضيحة بناء السفن وما بعد، كانت التحقيقات في الفساد تتعرض بشكل روتيني للعرقلة وتوقف لاعتبارات سياسية. وكان المحققون، الذين كانوا عادة يتمتعون بقدر كبير من المكانة والسلطات في حالات أخرى، يعاملون الاتهامات بالفساد بحذر، خاصةً عندما يتعلق الأمر بشخصيات رفيعة المستوى. وكان يمكن لإجراءات الاستئناف المطولة أن تطيل في إحدى قضايا الفساد لعقود: كانت

أحكام الإدانة التي تلقاها تاناكا كاكوي في قضية لوكهيد ما زالت في مرحلة الاستئناف عندما توفي عام 1993. وفي عام 1978 كانت تسعة من كل عشرة أحكام إدانة في قضايا الفساد تنتهي بأحكام معلقة[82]. قبل عام 1993، كان بإمكان السياسيين، الذين كانت الفضائح ستلحق بهم العار لو كانوا في بلدان أخرى، أن يستعيدوا قوتهم ومكانتهم بعد قضاء بعض الوقت في دوائرهم الانتخابية وإعادة انتخابهم[83].

يكمن عدد من الأسباب وراء هذه القيود الضعيفة. الثقافة السياسية في اليابان، على مستوى النخبة، تشجع الانسجام وأحيانا الاختلاف لكنها لا تشجع على المواجهة[84]. وعلى مستوى المواطنين، فإن القبول التقليدي للسلطة، والتأكيد على العلاقات الشخصية بدلاً من الأدوار الرسمية، وفكرة أن الخدمات الشخصية (بما في ذلك التأييد السياسي) تستحق مقابلاً مساوياً (مثل الهدايا والمشاريع الحكومية المحلية التي تعود بالربح على المؤيدين والمحاسيب) ترسخ التسامح إزاء الفساد[85]. كما أن دولة ما بعد الحرب عملت بشكل جيد، فقد بنت بلداً مدمرا ووفرت مستويات معيشية غير مسبوقة.

من الناحية القانونية، كانت الأحزاب السياسية اليابانية تعتبر ولوقت طويل منظمات خاصة، وكانت عمليات تمويلها وإدارتها الداخلية تعتبر مسائل خاصة أيضاً. علاوة على ذلك فإن أحكام الإدانة في قضايا الفساد تحتاج إلى أدلة قاطعة ومفصلة. ينبغي إثبات ليس فقط أن أموالاً دُفعت وقُبضت، بل أيضاً أن المتلقي كان يعرف أنها رشوة وأنه يتمتع بالسلطة للقيام بما دفع له للقيام به[86]. وهكذا يمكن للسياسي أن يدعي أن الأموال كانت تبرعات للحملات الانتخابية، أو أن يقول: إنه ما كان بوسعه تقديم المزايا المتوقعة، وبالتالي فإن هناك فرصة كبيرة في أن يخرج بريئاً أو أن يتلقى حكما معلقاً. والتدخلات السياسية لإيقاف أو تحويل التحقيقات في اتجاهات أخرى تعكس حقيقة أن رئيس الوزراء هو الذي يعين النائب العام. وينبغي على المحققين أن يبلغوا رؤساءهم باستمرار

بخططهم والتقدم الذي يحرزونه، وفي بعض الأحيان يتخذون قرارات كرد فعل على الضغوط السياسية المتوقعة[87].

أزمة عام 1993

غير أنه بحلول عام 1993، بدا أن الفساد البنيوي ينهار تحت ثقل وزنه. كانت فضائح أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات قد شوهت صورة حزب الديمقراطيين الأحرار في أذهان الناس، وهي مشكلة تفاقمت عندما كشفت قضية ساغاوا عن علاقات مع الجريمة المنظمة، والاعتقاد بأن الفساد بدأ بالوصول إلى البيروقراطية المركزية. كما كانت أكلاف «سياسة المال» ترتفع بسرعة يغذيها الثراء والمنافسة بين العصب. في تموز/ يوليو تعرض حزب الديمقراطيين الأحرار المنقسم على نفسه للهزيمة بهامش ضيق في صناديق الاقتراع وللمرة الأولى منذ تأسيسه[88]. من المغري اعتبار ذلك انعطافاً سياسياً، غير أن سبب تلك الهزيمة لم يكن اشمئزاز الناس من «سياسة المال» بقدر ما كان الصراع الداخلي بين العصب المختلفة في الحزب[89]. تمرد السياسيون الشباب وأولئك القادمون من مناطق أفقر ومن المناطق الريفية ضد التكاليف المرتفعة للحملات الانتخابية ـ خاصةً لأن العديد منهم شعروا بأنهم لا يأخذون حصتهم من أموال عصبتهم ـ في حين أصبح الصراع على القمة حول قضايا تعود إلى مرحلة لوكهيد وما قبلها شديد المرارة[90]. إلاّ أنه ما من حزب سياسي كان بإمكانه ادعاء الفضيلة، حيث انخرطت جميع الأحزاب (ربما باستثناء الشيوعيين) في «سياسة المال»، وكانت تفتقر إلى القوة كي تحكم بمفردها. وبحلول عام 1994 كان حزب الديمقراطيين الأحرار قد عاد إلى السلطة كجزء من ائتلاف قلق، وبقي في السلطة منذ ذلك الحين. غير أن الصراعات العصبوية ما زالت موجودة[91]. وأصبحت في الواقع جزءاً من الثقافة الداخلية للحزب.

أحدثت إصلاحات 1994 ثلاث مئة دائرة انتخابية لكل منها عضو واحد ـ وهو إجراء كان يهدف إلى الحد من المنافسة الباهظة التكاليف داخل

الأحزاب نفسها ـ وتركت مئتي مقعد يتم ملؤها عن طريق التمثيل النسبي. وتم فرض سقوف جديدة وقواعد إفصاح عن التبرعات، وتم تطبيق التمويل العام للأحزاب ـ التي منحت ظاهرياً مكانة عامة ـ لمدة خمس سنوات[92]. كان الإصلاحيون يأملون بأن النظام الجديد سيحد من قوة العصب القبلية، ويجعل من الصعوبة بمكان على الزعماء مراكمة النفوذ واستغلال أموال الحملات الانتخابية، ويقلص حوافز الدفع بالنسبة للشركات وحوافز شراء تأييد الناخبين بالنسبة لأعضاء البرلمان. ولابد من مرور بعض الوقت قبل أن يصبح من الممكن تقييم آثار هذه الإصلاحات. على سبيل المثال فإن بنود التمويل العام لم تصبح نافذة فعلاً إلاّ في مطلع عام 2000. ولقد كان التحول المرجو نحو منافسة حزبية أكثر توحداً وأكثر تمحوراً حول خيارات واضحة في السياسات بطيئاً[93]: أما الممارسات السياسية المرتبطة بالمشاريع الحكومية الموزعة على المحاسيب فلا تبدي علائم الاضمحلال، وخاصةً على المستوى المحلي[94]. وفي هذه الأثناء تتواصل الفضائح، مطاولة أحياناً بيروقراطيين رفيعي المستوى في وزارات مثل وزارة الخارجية[95].

غير أن الأكلاف السياسية الجهازية للفساد كانت مرتفعة جداً، فقد أظهرت مسوحات أجريت عام 2001 أن 9 بالمئة فقط من اليابانيين البالغين يثقون بالبرلمان و8 بالمئة فقط يثقون بالبيروقراطية المركزية.

في حين أن تلك النسبة كانت 44 بالمئة عام 1994.[96] وينبغي أن ينظر إلى هذه النتائج في سياق الأدلة التي قدمها فار[97] أن الرضا والثقة في السياسيين لم يكونا مرتفعين في أي وقت من الأوقات في اليابان المعاصرة مقارنة بالديمقراطيات الأخرى. بالرغم من ذلك فإن فار يظهر أن إساءة استعمال المناصب الحكومية وليس المشكلات الاقتصادية، أو الأداء السيء في السياسات، أو أي ضعف جوهري في المجتمع المدني، هو السبب الرئيس لضعف الرضا السياسي في اليابان.

لقد طرأت بعض التغيرات السياسية في طرق التعامل مع الفضائح منذ أزمة عام 1993. الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد بحدودها الجديدة أضعفت الروابط بين بعض السياسيين ومجموعات مؤيديهم المحليين، مما جعل هذه المجموعات عرضة لتنافس المرشحين. وتراجعت قدرة زعماء العصب الحزبية إلى حد ما على التحكم بأعضاء البرلمان أو بالناخبين المحليين[98]. أصبح السياسيون ينكرون تهم الفساد بشكل أكثر قوة ويلجؤون أحياناً إلى الإجراءات القانونية، ويحاولون أن ينأوا بأنفسهم عن إساءات السياسيين الآخرين. أصبح من المحتمل أكثر من ذي قبل أن يتحمل أعضاء الحكومة المسؤولية عن الرشاوي في وزاراتهم، وقد يستقيلون في حال تم الكشف عنها. وأصبح من الصعوبة بمكان على السياسيين الذين لحق بهم العار أن يعودوا إلى مناصبهم[99]. إلاّ أن فساد أسواق النفوذ لم يتوقف بأي حال من الأحوال: كل ما هنالك أنه تكيف مع تشريعات الإصلاح والممارسات السياسية لما بعد عام 1993.

أسواق النفوذ في اليابان: بدائل مستقبلية

يصعب تقييم آثار الفساد في اليابان خلال نصف القرن الماضي. في منتصف تسعينيات القرن العشرين كان بوسع جونسون[100] أن يجادل، وثمة ما يبرر ذلك، بأن أكلافه الاقتصادية لم تكن كبيرة جداً. كما في الولايات المتحدة فإن معظم الضرر كان سياسياً، وبالتالي يصعب قياسه. واقتصرت المنافسة إلى حد بعيد على حلبات النخب والعصب المتنافسة داخل حزب الديمقراطيين الأحرار. كان الناخبون يمتلكون الخيار، إلا أن مساءلة الحزب في صندوق الاقتراع كانت شبه مستحيلة. غير أنه يمكن أن يكون لانعدام المساءلة أكلاف اقتصادية غير مباشرة إلى حد أن الحكومات تجد من الصعوبة (أو من غير الضروري) تغيير السياسات استجابة للتغيرات الاقتصادية[101]. طالما كان النمو سريعاً وطالما استمرت مستويات المعيشة في الارتفاع، قد يكون الناخبون استنتجوا أن صفقتهم مع الدولة، ومع حزب الديمقراطيين الأحرار الذي كان الواسطة بين الدولة

والمجتمع، كانت صفقة جيدة. لكن مع تراجع حظوظ اليابان الاقتصادية خلال العقد الماضي تزايد الامتعاض من الفساد. ولاشك أن ميتشيل[102] محق في المجادلة بأن الإصلاح الحقيقي سيتطلب ليس فقط قوانين انتخابية جديدة، بل تغييرات جوهرية في العلاقات بين الثروة والسلطة.

يصعب التنبؤ بمستقبل الفساد في اليابان. لقد أدى ضعف العصب المتنافسة في حزب الديمقراطيين الأحرار، وظهور أنماط جماعية للنفوذ داخله، وازدياد المنافسة بين الأحزاب، وانتخابات وطنية أكثر حسماً، يمكن لهذه العوامل جميعاً أن تنتج سوق نفوذ أكثر لا مركزية. ربما كذاك الموجود في الولايات المتحدة. قد يبقى تواتر الرشى وحجم المبالغ المتداولة مرتفعاً بالمقاييس الأمريكية، إلا أن السياسيين المنفردين، الذين لا يمتلكون نفوذاً بيروقراطياً يضعونه في السوق عندما يترشحون ضد منافسين حقيقيين من أحزاب أخرى في مناطق المرشح الواحد، لن يكون بإمكانه الحصول على رشاوٍ بالمستوى الذي كان سائداً قبل عام 1993. عندها تصبح العضوية في حزب الديمقراطيين الأحرار وفي القبيلة السياسية أصول أقل قابلية للبيع. وإذا كان الناس والشركات أقل اعتماداً على الدولة الآن[103]، فإن من شأن ذلك أيضاً أن يمثل عائقاً لفساد أسواق النفوذ. ستبقى الممارسات السياسية في اليابان عصبوية، وستستمر قوة بيروقراطية الدولة المركزية كحقيقة من حقائق الحياة، غير أن الفساد يمكن أن يصبح شبيهاً بنظائره في بلدان أسواق الفساد الأخرى[104].

غير أن ثمة احتمالاً لسيناريو آخر أكثر تشاؤماً. يجادل مشيما[105] بأن المكانة الرفيعة والنخبوية التي تتمتع بها البيروقراطية ساعدت على «ضبط» السياسات خلال سنوات هيمنة حزب الديمقراطيين الأحرار، لكنه يلاحظ بأن إمكانية النفاذ إلى البيروقراطيين أصبحت أكبر وأصبحوا هم أكثر «تصالحاً» مع عالم السياسة. ويجادل ميشيما أنه نتيجة لذلك أصبحت البيروقراطية أقل فعالية في صياغة وتنفيذ السياسات. ولنا أن نفترض أن الشفافية البيروقراطية المعززة يمكن أن تجعل وضعاً كهذا أسوأ ــ خاصةً إذا أدت هذه الجهود إلى تكاثر عدد

نقاط النفاذ إلى المسؤولين وعمليات وضع وتنفيذ السياسات. وفي مناخ من التنافس السياسي المتزايد يمكن أن يؤدي ذلك إلى وجود عدد أكبر من الوسطاء الساعين إلى إقامة صداقات بيروقراطية: في أسوأ الأحوال، يمكن أن تتحول أسواق النفوذ إلى مجموعة مفككة من الاحتكارات غير المنسقة[106]،حيث تصبح القدرة على التنبؤ أقل والضرر أكبر من الناحية الاقتصادية مما كان عليه الوضع في نموذج ما قبل عام 1993.[107]

فساد أسواق النفوذ: أكثر مما يبدو للناظر

إن التبرعات السياسية والعملية المرتبطة بالنفوذ ليست فاسدة بطبيعتها، إلا أنها تطرح أسئلة رئيسة تتصل بالعلاقة بين الثروة والسلطة في الديمقراطيات. لقد توصلت معظم مجتمعات أسواق النفوذ إلى صيغ قانونية وسياسية من شأنها أن تضبط أسوأ التجاوزات دون أن تقيد كثيراً النخب السياسية والاقتصادية. بالرغم من ذلك فإن العديد من مواطني تلك المجتمعات يعتبرون "سياسة المال" ذات تأثير مفسد بشكل عام. من الواضح أن الديمقراطيات الراسخة لم تتمكن من حل مشكلة الفساد رغم تصويرها لأنظمتها على أنها نماذج معيارية للإصلاح. قد يكون الوصف الأكثر دقة هو القول بأن لدى هذه البلدان متلازمة خاصة بها تهدد القيم وحيوية الممارسات السياسية أكثر مما تهدد التنمية الاقتصادية. وهذه المتلازمة لا تحظى كثيراً باهتمام المنظمات والمصالح المعتادة على التفكير بأكلاف الفساد من الناحية الاقتصادية فقط. بالرغم من ذلك فإن هذه المتلازمة تستحق الكثير من الاهتمام وتثير قدراً لا يستهان به من القلق.

من الصعب تحديد نطاق فساد أسواق النفوذ، حيث يتعذر تمييز التبرعات الفاسدة والنفوذ الفاسد عن نظائرها المشروعة. والأكلاف تكون بعيدة المدى، وموزعة على نطاق واسع، وتتخذ شكل تقلص في حيوية الممارسات السياسية الانتخابية وجودة السياسات العامة، وليس فقط الأضرار المترتبة على حصة من الصفقات المحددة. قد تتمتع مصالح الثروة بقدر كبير من النفوذ السياسي بحيث

لا يعود الفساد الأوسع انتشاراً ضرورياً؛ أو أن أولئك وزبائنهم قد أصبحوا بارعين في إخفاء أي أدلة ضدهم أو تغطية نشاطاتهم بشكل يكون أكثر قبولاً لدى الناس. إذا كان أحد الاحتمالين أو كليهما صحيح، فإن ديمقراطيات أسواق النفوذ تكون قد شرعنت أو خصخصت الروابط بين الثروة والسلطة وجعلتها لا مركزية، في حين اتخذت هذه الروابط أشكال فاسدة واضحة. وهذه النقطة ذات صلة ليس فقط بالمراتب الجيدة نسبياً التي تحظى بها معظم بلدان أسواق النفوذ، بل أيضاً بالمضامين الأبعد مدى باعتبار التحرير الاقتصادي إستراتيجية مناهضة للفساد. كما يصعب الحكم على الآثار الاقتصادية المحتملة. لن نعرف ما إذا كانت هذه الاقتصادات الثلاثة كانت ستنمو بسرعة أكبر أو بطرق أكثر عدالة أو ملاءمة دون فساد أسواق النفوذ. تجد ألمانيا واليابان صعوبة في التكيف مع الاقتصاد العالمي الجديد، وهي مشكلة يمكن إعادتها جزئياً إلى دور أسواق الفساد في إجهاض التنافس والتغيير السياسي. هذا، وينبغي ألا ننسى الفساد الموجود في التعاملات الدولية بين الشركات التي تنتمي إلى بلدان ديمقراطيات السوق. وستظهر هذه الحالات، كما سنوضح في الفصول الآتية، كمشكلات في البلدان الأقل نمواً.

تشترك حالات أسواق النفوذ في العديد من الصفات، ألا أنها ليست متطابقة بأي حال. إن عوامل المشاركة الاقتصادية والسياسية تحدث تنويعات عليها، وكذلك المؤسسات، بما فيها ليس فقط قوانين مكافحة الفساد وتنفيذ هذه القوانين بل أيضاً أنظمة الأحزاب، والأسس القانونية للأسواق، والأنظمة الانتخابية، وقواعد التمويل السياسي. كما أن العوامل الثقافية، التي غالباً ما تُستحضر في البلدان المكونة لعناقيدنا الثلاثة الأخرى، مهمة أيضاً. فالمنطق الليبرالي للسياسة والاقتصاد يشكل في المحصلة ثقافة سياسية واجتماعية. يتأثر السلوك في أسواق النفوذ بمفاهيم المواطنة والسلطة، والتبادل، والالتزام، وبالطبع بمفاهيم الصح والخطأ ـ وهي قيم وأحكام تتأثر بأنواع التجارب اليومية

والحقائق التي تتبناها وتتكون منها الثقافة في كل مكان[108] . وأخيراً كما يذكرنا ثيوبالد[109] فإن القومية الأبوية وصلة القربى، والعرقية، وغيرها من الروابط الأساسية ليست غائبة بأي حال في الأنظمة الليبرالية. ستستمر أسواق النفوذ في التطور بطرق مشروعة وغير مشروعة.

سؤال أخير يستحق الطرح. هل تنتمي اليابان فعلاً إلى هذه المجموعة؟ إن تواتر الفضائح وحجم الأموال المتبادلة كان ولوقت طويل أكبر بكثير مما كان موجوداً في الولايات المتحدة وألمانيا، في حين أن العصبوية داخل حزب الديمقراطيين الأحرار والهيمنة الناتجة عن الفساد التي تمتع بها ذلك الحزب تذكر بالكارتل السياسي الذي يسيطر عليه الحزب الديمقراطي المسيحي الذي هيمن على إيطاليا حتى عام 1993.[110]

في الواقع فإن كلا الحزبين تعرض لهزيمة كبرى في ذلك العام. غير أن أزمة الفساد في إيطاليا كانت مدفوعة جزئياً بظهور جيل جديد قوي من القضاة، وربما كان مدفوعاً أيضاً بالآثار المتراكمة للتحرير الاقتصادي وسياسات الاتحاد الأوروبي على الشركات[111] . لقد أدت هذه الآثار إلى تفكيك الروابط بين السياسة والأعمال ومزقت النظام الحزبي القديم. على النقيض من ذلك عاد حزب الديمقراطيين الأحرار إلى الحكم خلال عام واحد كشريك في الحكومة الائتلافية ولا زال في الحكم منذ ذلك الحين. لقد تعرضت الطبقة السياسية وقيادات قطاع الأعمال في اليابان لهزة لكنها بالتأكيد لم تسقط[112].

ويرسم بواصو مقارنة أيضاً بين الطريق التي سلكتها كل من اليابان وألمانيا إلى الديمقراطية، ملاحظاً (كما لاحظ سيبل بالنسبة لألمانيا) أن المركز الإداري المحدث للدولة كان له الأولوية على الديمقراطية، وكان العمود الفقري للنظام. ويجادل أنه كما هي الحال في ألمانيا، فإن العمليات الديمقراطية تحظى بقيمة أقل من الخبرات المادية التي يمكن للدولة أن تقدمها[113] . عندما نهضت الأحزاب السياسية المتنافسة، لم تكن الصوت المعبر عن الشرائح المتنازعة في المجتمع بقدر ما لعبت دور الحجّاب الذين يمنحون ويمنعون الوصول إلى النفوذ

البيروقراطي. وكذلك في ألمانيا، يلاحظ سيبيل التأكيد على النتائج ـ من يحصل على ماذا ـ وليس على العمليات الديمقراطية كقيمة بحد ذاتها، ويشير إلى أن الأفكار القائلة بالمنصب العام كسلطة غير شخصية يُحتفظ بها كأمانة مؤقتة لم يتم تطويرها بالشكل الكافي.

ثمة مقارنة أخرى ذات صلة باليابان. إن «سياسة المال» فيها تشبه ظاهرياً تلك الموجودة في كوريا. بالنظر إلى أوجه الشبه الإقليمية والتاريخ المعقد والمتشابك لهذين البلدين، فإن وضعهما في فئتين منفصلتين قد يبدو خطأ. إلاّ أن هناك تباينات مهمة أيضاً. لقد دارت الممارسات السياسية اليابانية لمعظم مدة ما بعد الحرب حول الانتخابات التنافسية ـ حتى ولو كانت المنافسة تجري داخل حزب الديمقراطيين الأحرار بقدر ما تجري بين هذا الحزب والأحزاب الأخرى ـ في حين بقيت كوريا ديكتاتورية. ما زالت كوريا حتى الآن تقوي العمليات السياسية الديمقراطية والمؤسسات الناظمة الرئيسة. وكان ينظر إلى البيروقراطية اليابانية على نطاق واسع على أنها كانت مستقلة ـ وحتى منعزلة ـ لكنها على قدر كبير من الكفاءة لمعظم تلك المدة، في حين كانت نظيرتها الكورية أكثر تسيباً ـ ومستعمرة إلى حد بعيد من قبل الشبكات الخاصة لكبار الشخصيات في البلاد. تسيطر على الاقتصاد في البلدين مجمعات صناعية عملاقة، إلا أن المجمعات اليابانية لم تكن عرضة للاستغلال من قبل القادة السياسيين بنفس الطريقة التي كانت عليها نظيرتها الكورية للعديد من السنين. إن النخبة السياسية اليابانية أكبر وأقل ترابطاً من مثيلتها الكورية. لقد تشكل الفساد في كوريا إلى حد أكبر عن طريق التواطؤ بين أعضاء النخبة الشديدة الترابط ـ تلك النخبة التي فرضت للعديد من السنوات احتكاراً سياسياً يقوم جزئياً على الإكراه ولكن أيضاً على تقاسم مغانم الفساد. ومؤخراً استعملت النخب الكورية النفوذ الفاسد لمقاومة المنافسة السياسية الناشئة والتحرير الاقتصادي ـ على عكس نظائرها اليابانية التي وجدت في تهديد المنافسة السياسية أداة مفيدة للحصول على المال من الشركات.

لقد كانت «سياسة المال» هي بالفعل أسلوب الفساد في اليابان وكوريا، إلاّ أن

مجموعة المصالح التي كانت تخدمها، أو علاقتها بالمنافسة السياسية، والدور الذي لعبته مؤسسات الدولة القوية (اليابان) والضعيفة (كوريا)، كانت مختلفة إلى حد بعيد لمعظم نصف القرن الماضي ـ بما يكفي لتبرير تصنيف البلدين في فئتين مختلفتين من فئات الفساد. هذه التباينات تعكس تراكيب للمشاركة والمؤسسات تختلف عن متلازمة أسواق النفوذ. وستصبح هذه التباينات أوضح عندما ننظر إلى كوريا، بصحبة إيطاليا وبوتسوانا، في نقاشنا لفساد احتكارات النخبة في الفصل الخامس.

الحواشي

1. Seibel, 1997: 85-86.

2. New York Times, January 23, 2003.

3. Ibid., January 26, 2003, 2 March 2003.

4. Thayer, 1973; Troy, 1997.

5. United States, Federal Election Commission, 1995: 1.

6. Ibid. 5.

7. Ibid., 1; Inflation Calculator, 2005.

8. United States, Federal Election Commission, 1995: 1.

9. Johnston, 1982: ch 6.

10. Lukas, 1976: 186.

11. United States, Federal Election Commission, 1995: ch.1.

12. United States, Federal Election Commission, 2004a, 2004b.

13. United States, Federal Election Commission, 2001a, Inflation Calculator, 2005.

14. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.

15. United States, Federal Election Commission, 1996, 2000, 2004b.

16. United States, Federal Election Commission, 2003b.

17. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.

18. Gallup, 1997.

19. Pollingreport.com, 2004.

20. Pollingreport.com, 2004.

21. Citizen Research Foundation, 2002.

22. Pollingreport.com, 2004.

23. US Senate, 2004.

24. Your Congress, 2004.

25. Thompson, 1993.

26. United States Department of Justice, 1995; Political Graveyard, 2004.

27. Williams, 2000: ch 5.

28.Greene, 1981.

29. Morris, 1996.

30. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.

31. Common Cause, 2002; Ornstein, Mann, and Malbin, 2002; Campaign Finance Institute, 2004.

32. Keim and Zardkoohi, 1988.

33. Green, 1998.

34. Sinclair, 2000.

35. Snyder, 1992; Wright, 1996; Wawaro, 2001.

36. Opensecrets.org, 2001.

37. Opensecrets.org. 2004a; opensecrets.org, 2004b.

38. Etzioni, 1984: 9; Denzau and Munger, 1986; Gierzynski, 2000: 9; Levine, 2004.

39. Ornstein, Mann and Malbin, 2002.

40. Pollingreport.com, 2004.

41. Citizens Research FoOundation, 2002.

42. Polllingreport.com, 2004.

43. Dobel, 1978; see also Euben, 1978.

44. Seibel (1997: 98-99).

45. Seibel, (1997: 86.90-92).

46. Seibel, (1997).

47. Seibel, 1997: 86, Alemann, 2002.

48. الحالات التالية مستمدة من:

Glees, 1987, Glees, 1988, Seibel, 1997

49. Alemann, 2002.

50. Seibel, 1997: 89,94-96.

51. GRECO, 2004.

52. Seibel, 1997: 96-99.

53. Seibel, 1997: 96-00.

54. Mitchell, 1996: 131.

55. Mitchell, 1996.

56. Johnston, 1005; Mitchell, 1996: 28-31.

57. Boisseau, 1997: 132.

58. Mitchel, 1996: 109.

59. Johnson, 2001-1-2: Berkofsky, 2002.

60. Mitchel, 1996: 139-140.

61. Johnson, 1995: 15 and ch 9 and 10.

62. Johnson, 1995: 202.

63. Boisseau, 1997: 133-135.

64. Johnson, 995:208.

65. Woodall, 1996:1.

66. Woodall, 1996, 11.

67. Johnson, 1995: 194-201, 218-225, Mitchel, 1996: 109-130, Pascha, 1999: 3-5, Blechinger, 2000: 8-9, Johnson, 2000: 60-62, 46-68, Samues, 2001; 13).

68. Blechinger, 1999: 57.

69. Pempel, 1998.

70. Wodall, 1996: 3.

71. Johnson, 1999: 214, Mitchell, 1996: XVI, 109.

72. Johnson, 1982: Johnson, 1995:226.

73. Woodall, 1996:20, Paschar, 1999: 10.

74. Blechinger, 2000: 3.

75. Christensen, 1996, Seligmann, 1997.

76. Pharr, 2005.

77. Iga and Auerbach, 1977.

78. Johnson, 1995: 188-189.

79. Samuels, 2001.

80. Mitchel, 1996:XVI

81. Castberg, 1997, Castberg, 2000: 437, Johnson, 2000: 64-76.

82. Mitchell, 1996: 135.

83. Blechinger, 1999: 48-49.

84. Johnson, 1995:8.

85. Mitchell, 1996: 135-137.

86. Johnson, 2000: 68-72.

87. Mitchell, 1996, 114-115, Johnson, 2000: 46-68.

88. Boisseau, 1997: 142-146,

89. Boisseau, 1997: 143-144.

90. Johnson, 1995: Ch 9, 10.

91. Cox, Rosenbluth, and Thies, 1999.

92. Mitchell, 1996: 128, Christensen, 1998: 987-989, Blechinger, 2001: 1.

93. Christensen, 1998.

94. Fukni and Fukai, 1996.

95. Berkofsky, 2002.

96. Tachino, 1999: 14-15.

97. Pharr, 2000: 174-175.

98. Cox, Rosenbluth and Theis, 1999: 56.

99. Blechinger, 1999: 46-53.

100. Johnson, 1995: 202, see also Pascha, 1999: 8-11.

101. Mann and Susaki, 2002, Katz, 2003.

102. Mitchell, 1996: XUII.

103. Schoppa, 2001.

104. Cox, Resenblath, and Theis, 1999: 56.

105. Mishima, 1998.

106. Shliefer and Vishnym, 1993.

107. Campos, Lien, and Prodhan, 1999; Pascha, 1999: 16.

108. Johnston, 1986b, 1991.

109. Theobald, 1990.

110. Johnston, 1995.

انظر أيضاً الفصل الخامس من هذا الكتاب

111. Golden, 2002.

112. Boisseau, 1007.

113. Boisseau, 1997: 135.

5 كارتيلات النخبة: كيف تشتري الأصدقاء وتحكم الناس

مقدمة

في بعض الأحيان لا يكون الفساد مسألة نفوذ بقدر ما هو مسألة سيطرة. فعندما يكون هناك مجموعات متشابكة من السياسيين الكبار، ورجال الأعمال، والبيروقراطيين، وضباط الجيش، والزعماء العرقيين تتقاسم المزايا الفاسدة بين بعضها، فإنها تستطيع بناء شبكات وتحالفات تعزز من قوتها وتبعد المعارضة. قد يكون هذا النوع من الفساد مربحاً للغاية، لكنه يستعمل أيضاً كإستراتيجية لعرقلة التغيرات السياسية.

قد تشبه ممارسات كارتيلات النخبة هذه ظاهرياً أسواق النفوذ: فهناك تبادل للمال والخدمات، تتدفق المزايا نتيجة له إلى الأشخاص والشركات من أصحاب الحظوة. معظم المجتمعات التي ينتشر فيها هذا النوع من الفساد مجتمعات مستقرة نسبياً، وديمقراطيات غنية أو متوسطة الدخل، أو أنها على الطريق لتحقيق ذلك. في حين أن مستويات الفساد التي يعتقد وجودها أعلى من تلك الموجودة في مجتمعات أسواق النفوذ، فإنها تظل أقل منها في مجتمعات الأوليغاركات والعائلات، أو المسؤولين الحكوميين. أما فيما يتعلق بالمساءلة والمجتمع المدني، فهي أضعف منها في مجتمعات أسواق النفوذ لكنها موجودة.

غير أن الاختلافات تبرز للعيان على مستوى مؤسسات بلدان كارتيلات النخبة. لم يمض وقت طويل على وجود الأنظمة السياسية في السلطة، والمؤسسات أضعف مما هي في مجتمعات أسواق النفوذ. يواجه القادة في هذه المجتمعات منافسة سياسية تنمو بسرعة، وهي غير مؤسسية وبالتالي يصعب التنبؤ بها. الجهاز القضائي ضعيف ويمكن التلاعب به في كثير من الأحيان، مما يزيد من صعوبة تنفيذ العقود وحماية حقوق الملكية. ولا تتمتع الأحزاب السياسية

بجذور عميقة، إذ إنها تجسد في معظم الأحيان المجموعات التابعة للنخب بدلاً من تمثيل شرائح مهمة في المجتمع. كما يمكن للمنافسة السياسية في الانتخابات بينها أن تتميز بكثير من الخداع وقلة النزاهة. البيروقراطيات كبيرة الحجم ويسهل اختراقها، ويمكن أن تكون في بعض الأحيان امتدادات للعصب السياسية، إضافة إلى أنها أداة غير فعالة في تنفيذ السياسات. وهكذا فإن النخب تواجه العديد من المخاطر وتعتريها حالة من عدم اليقين.

لهذه الأسباب فإن وظيفة كارتيلات النخبة تتمثل في حماية شبكات النخب على المستويات الأعلى وإثرائها أيضاً. لا تعقد الصفقات فقط بين المسؤولين الحكوميين والمصالح الخاصة، أو بين القادة السياسيين وأتباعهم من الجماهير، بل أيضاً بين الشخصيات السياسية والبيروقراطية والتجارية أيضاً. ولا يكمن الهدف في التأثير في سياسات محددة (رغم أن ذلك يمكن بالتأكيد أن يمثل المكافأة المباشرة) بل في إزاحة المنافسين أو الحصول على تأييدهم، ومراكمة ما يكفي من النفوذ للحكم ولعزل المنافع الاقتصادية وتلك التي يكمن اكتسابها من السياسات عبر الضغوط الانتخابية والاجتماعية. حتى عندما يكون فساد كارتيلات النخبة مستشرياً فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن تكون الدولة إما مسلوبة بالكامل أو مفترسة[1]، لأن التركيز يكون حول دمج السلطة السياسية والاقتصادية بدلاً من إعطاء إحداهما ميزة حاسمة على الأخرى. قد تحفل مجتمعات كارتيلات النخبة بنشاطات مكافحة الفساد. في الواقع فإن المعارضة السياسية قد تكون بشكل أساسي من أولئك المستبعدين من المعاملات والصفقات الفاسدة، والعكس بالعكس. ولن يكون هناك أي عوز في الإعلانات والحملات الرسمية لمكافحة الفساد، بالرغم من أنها ستستعمل في كثير من الأحيان لمعاقبة المنشقين أو الخصوم بدلاً من السعي نحو الإصلاح بحد ذاته.

يتميز فساد كارتيلات النخبة بأنه مركزي، ومنظم، ويمكن التنبؤ به إلى حد ما فيما يتعلق بمداه وعملياته. وثمة تناقض ظاهري يتمثل في أنه عندما تكون كارتيلات النخبة قوية فإن اتساع وتواتر الأنشطة الفاسدة يتقلص لصالح

صفقات قليلة العدد لكنها أكبر وعلى مستويات أعلى، مما يعكس ويحافظ على تماسك النخب. لهذه الأسباب وغيرها يمكن لفساد كارتيلات النخبة أن تتعايش مع التنمية الاقتصادية السريعة، على الأقل إلى حين. غير أن الضرر يكون كبيراً على مستوى التطور الديمقراطي، لأن الغرض هو الحد من المنافسة والمطالبة بالمساءلة وإمكانية خسارة السلطة ـ حتى عندنا تذهب الأصوات في الاتجاه الخطأ.

وهكذا فإن فساد كارتيلات النخبة هو بديل غير مشروع للمؤسسات الضعيفة، ويمكن أن يكون له استعمالات محتملة سندرسها عندما نناقش الإصلاح في الفصل الثامن. غير أنه بديل غير مثالي في أحسن الأحوال، يعتمد في كثير من الأحيان على قوى أخرى مثل الإكراه، والهوية المشتركة للمجموعة، أو التهديد الذي يُعتقد أنه يأتي من الخارج، وهي عوامل يمكن أن تؤثر في تماسكه. ويمكن للتحالفات السياسية والاصطفافات المتعلقة بالسياسات التي يدعمها هذا النوع من الفساد أن تصبح متحجرة وغير منسجمة مع الوقائع المتغيرة. وعندما تتغير شبكات كارتيلات النخبة بالفعل فإن ذلك التغيير يكون حاداً وغير مستمر. وقد تكون النتيجة مزيداً من الديمقراطية أو انقطاعاً ومعارضة متجددة.

ثلاث حالات

سأدرس في هذا الفصل فساد كارتيلات النخبة في إيطاليا، وكوريا[2]، وبوتسوانا. في إيطاليا، وعلى مدى جيلين، أدى التواطؤ السياسي المصحوب بتحالف يهدف إلى إقصاء الشيوعيين عن السلطة، إلى هيمنة انتخابية متعددة الأحزاب مركزها الحزب الديمقراطي المسيحي، وامتدت إلى الجهاز البيروقراطي ودوائر الأعمال أيضاً. الانتخابات والحكومات أتت وذهبت، وبتتابع سريع في معظم الأحيان، إلاّ أن شبكات النخب كانت دائماً تتغذى على الصفقات غير المشروعة وتوفر لها الحماية السياسية. شهدت إيطاليا تطوراً اقتصادياً كبيراً وإن لم يكن متناسقاً، لكن الدولة الضعيفة والثقيلة في الوقت نفسه كانت تقاوم الإصلاح. وعندما أتى التغيير في مطلع تسعينيات القرن العشرين، انهار النظام

الحزبي القديم. في كوريا كانت شبكة نخبوية يقودها الرئيس وتضم كبار رجال الأعمال وضباط الجيش (العديد منهم من منطقة معينة في البلاد) تمارس «سياسة المال» وبضراوة. كانت الضغوط الديمقراطية تلقى مقاومة في حين منح النفاذ إلى رؤوس الأموال والعملات الأجنبية إلى الشركات التي كانت تدفع «ضرائب زائفة» للرؤساء والمشاريع التي كانوا يرعونها. وكانت الأحزاب عبارة عن منظمات ضعيفة ومتقلبة، وفي معظم الأحيان إقطاعات شخصية لكبار السياسيين. اعتباراً من منتصف ثمانينيات القرن العشرين أدت الديمقراطية والانفتاح الاقتصادي العالمي إلى تعرض كارتيلات النخبة إلى ضغوط جديدة مما دفع «سياسة المال» إلى حدود لم تشهدها من قبل. رغم ذلك فقد أثبت فساد كارتيلات النخبة قدرته على الاستمرار والبقاء في كوريا. أما في بوتسوانا فقد ساعد الفساد نخبة تقليدية تحديثية على المحافظة على صلاتها الداخلية وسلطتها. لقد كان هناك فضائح كبيرة، إلاّ أن النخبة تمكنت من استيعاب أو تخطي العديد من التحديات السياسية. لقد حكمت هذه النخبة بكفاءة وحققت نمواً اقتصادياً مثيراً للإعجاب في بلد كان يعتبر من أفقر بلدان العالم. لا يمكن اعتبار فساد كارتيلات النخبة «وظيفياً» بأي حال من الأحوال، إلاّ أنه يساعد النخب على الاحتفاظ بسلطتها. ويبقى ما تفعله بتلك السلطة سؤالاً رئيساً بالطبع.

تعكس إيطاليا، وكوريا، وبوتسوانا بطرق مختلفة خصائص النظم التي ناقشناها في بداية هذا الفصل. يقدم الجدول 1.5 مؤشرات إحصائية يمكن مقارنتها بتلك التي قدمناها عن حالات أسواق النفوذ.

تعتبر إيطاليا وبوتسوانا ديمقراطيات راسخة، كما نرى في الترتيب الذي على مؤشر «بوليتي» لعامي 1992 و2001، في حين تتابع كوريا مسيرتها الديمقراطية. تحظى البلدان الثلاثة على الترتيب نفسه من حيث الانفتاح الاقتصادي (الحرية الاقتصادية)، بالرغم من أن إيطاليا تتبع اقتصاد السوق، في حين أن كوريا، وبوتسوانا إلى حد أكبر، تحولت إلى اقتصاد السوق خلال العقد. أما الأطر

المؤسسية فهي أقوى من تلك التي نجدها في المجموعتين الثالثة والرابعة إلاّ أنها أضعف بكثير منها في حالات أسواق النفوذ. تتدرج علامات القدرات المؤسسية والاجتماعية في الجدول 1.5 من 58.1 إلى 60.6 مقارنة بـ 74.2 إلى 75.6 لألمانيا واليابان والولايات المتحدة. أما علامات ضبط الفساد التي تتراوح بين 1.20 في حالات أسواق النفوذ في الفصل الرابع فإنها تنخفض إلى 0.33 و0.80 بالنسبة لهذه الحالات الثلاث. إن الأمان فيما يتعلق بحقوق الملكية، وفعالية الحكومة، وجودة الضوابط أقل مما هي عليه في الحالات الثلاث التي تعرضنا لها في الفصل الرابع. لا ينبغي المبالغة في أهمية هذه القياسات بحد ذاتها، إلاّ أن نخب هذه المجتمعات تواجه منافسة سياسية واقتصادية كبيرة في إطار مؤسسي أضعف.

*الوسيطات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقيد إحصائية (الفصل الثالث)، بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية 2003، فإن الوسطي هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقيد. ما لم يتم ذكر غير ذلك فإن العلامات المرتفعة تشير إلى مستويات أعلى للخاصية.

المصادر:

FI =Fraser Institute http://www.freetheworld.com

HDR=Undp Human Development Roport 2003 http://www.undp.org

Hf =Heritute foundation Index of Economic Freedom reports http://www.heritage.org\research\features\index

KKZ=Kaufman, Kraay, and zoido-Lobation, "Governance Matters III" dataset, 2002

http:info.worldbank.org\governance\kkz2002\tables.asp

P= Transparency International Corruptoin Perceptions Indexs for 2001 and http://www.transperancy.org

WB=World Bank Data Query online data source (GDP and population used to calculate GDP per capita)

http\\www.worldbank.org\data\dataquery.html

WEF=Wprld Economic Forum , Yale Center for Environmental Law and Policy , and CIESIN (Columbid University), 2002 Environmental

Sustainability

Tndexes http://www.columbia.edu

الجدول 1.5: المؤشرات الإحصائية لبلدان «كارتيلات النخبة»

المؤشر (الوحدات/ النطاق) والمصدر	إيطاليا	كوريا	بوتسوانا	وسطي 98 بلداً
علامة نظام الحكم 2001P	10	6	9	7.0
(مرتفع = ديمقراطية أكثر/ 0 إلى 10 P)	10	8	9	7.0
القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى 100) Wef	58.1	58.1	60.6	44.7
حقوق الملكية 2002 (منخفض = آمن/ 1 إلى 5) Hf	2.0	1.0	2.0	3.0
الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر/ 0 إلى 10) FI	7.21	6.33	5.73	5.15
الحرية الاقتصادية 2001 FI	7.00	7.10	7.00	6.45
مؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 10 معكوساً) TI	4.7	5.7	4.3	6.3
علامة التنمية البشرية/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 1.00) 2003 HDR	.916	.879	.614	.75
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، 2001 WB	$24,670	$15.090	$7.820	$5,9450
السيطرة على الفساد 2002 (-1.89 إلى 2.39) KKZ	.80	.33	.76	.22-
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) HF	.91	.84	.87	.10
جودة الأنظمة 2002 (-2.31 إلى 1.72) KKZ	2.0	3.5	4.0	3.0
الصوت/ المساءلة 2002 (-2.12 إلى 1.72) KKZ	3.0	3.0	3.0	3.0
	1.15	.86	.81	.06
	1.11	.63	.73	.05

إيطاليا: السياسة المرئية وغير المرئية

لقد كانت صور إيطاليا والسياسة فيها، ولوقت طويل متباينة مع الواقع. لقد بلغ عدد حكومات جمهوريتها الأولى، التي استمرت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى مطلع التسعينيات، أكثر من خمسين حكومة، ولم يعمّر بعضها سوى مدة قصيرة، ورغم ذلك فقد تميزت المرحلة بقدر كبير من الاستقرار. وأمسك تحالف من الأحزاب يقوده الحزب الديمقراطي المسيحي، بزمام السلطة طوال تلك الحقبة، حيث بقيت نتائج الانتخابات ثابتة تقريباً وتناوب على السلطة عدد من الزعماء السياسيين البارزين. وكانت الدولة «الضعيفة» لكن الثقيلة[3] تتدخل في الاقتصاد على نطاق واسع لكن بشكل يفتقر إلى الانسجام والتناسق[4]. وكانت الإدارة العامة ذات جودة سيئة جداً[5]؛ والقوانين تفتقر إلى أي قوة أخلاقية أو عملية، والتهرب الضريبي هو القاعدة لا الاستثناء، وراكمت الحكومات المتعاقبة ديوناً هائلة. رغم ذلك نهضت إيطاليا من هزيمتها العسكرية وفقرها التقليدي لتكتسب أهمية اقتصادية عالمية بحلول ثمانينيات القرن العشرين. في النظام السائد في إيطاليا، والذي يمكن تسميته «الحزبقراطية»[6] كانت الأحزاب الوطنية تسيطر على الحكومات والسياسات، والأعمال، ووسائل الاتصالات، وجزءاً كبيراً من المجتمع المدني. غير أن تلك الأحزاب كانت عديمة الفعالية في وظائف أساسية مثل اختيار الطواقم التي تقوم بالأدوار السياسية، ودمج المواطنين وأفكارهم في السياسة، وصياغة السياسات العامة[7]. وبانقضاء سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين ازداد ضعف تلك الأحزاب كمنظمات أيضاً.

وكان الفساد أيضاً مسألة مقارنة بين المظاهر والوقائع. لم يكن هناك شك في انتشاره على نطاق واسع؛ غير أن ما تكشف في مطلع التسعينيات، من خلال فضيحة «مدينة الرشاوي» وتحقيقات «الأيدي النظيفة» كان على درجة من الجسامة لم تكن متوقعة. عندما انكشفت تلك الفضائح، كانت «الجزبقراطية» والأحزاب نفسها قد نخرها الفساد وهدها الانحطاط التنظيمي؛

ودمر ما انكشف عن الرشاوي والمحسوبيات مصداقية شركات كبرى ومسؤولين تنفيذيين أيضاً. في عام 1994 أطاح المقترعون بكامل الطبقة السياسية والنظام الحزبي للجمهورية الأولى. غير أن نوع الفساد الذي كان ممارساً كان هو الذي أعطى الجمهورية الأولى جزءاً كبيراً من بيئتها، وأسهم في استقرارها وإنجازاتها وكذلك في مثالبها المزمنة وانهيارها النهائي.

إيطاليا كحالة من حالات كارتيلات النخبة

يمكن لفساد كارتيلات النخبة أن ينتشر في القطاعين العام والخاص، وفي السلطة السياسية والاقتصادية على حد سواء، وفي الأحزاب السياسية أيضاً. هكذا كان حال «حزبقراطية» الجمهورية الأولى في إيطاليا؛ فتنازعت السلطة التنفيذية الضعيفة[8] مع البرلمان الذي كانت لجانه التي تهيمن عليها الأحزاب تسن تشريعات معقدة، وغامضة، وموجهة نحو مصالح محلية أو قطاعية وتسمح في كثير من الأحيان لصاحب القرار باتخاذ القرار الذي يناسبه. وكان التنفيذ مهمة بيروقراطية كبيرة وضعيفة «تستعمرها» الأحزاب الرئيسة من خلال قنوات النفوذ المفروضة بالأمر الواقع[9]. وعانت مصداقية الدولة ليس فقط بسبب الفجوة بين المؤسسات الرسمية والواقع السياسي، بل أيضاً بسبب التاريخ والثقافة. بالنسبة للعديد من الإيطاليين، كانت الكاثوليكية أو الماركسية تقدم إطاراً للولاء والقيم أكثر قوة من الدستور أو الدولة المدنية[10]. في الجنوب، كانت الجريمة المنظمة أكبر قوة تنظيمية موجودة. وامتدت أنظمة المغانم الحزبية إلى المجتمع المدني[11] حيث ضعفت الروح التطوعية والثقة السياسية (وخاصةً في الجنوب)، وحيث حلت المحسوبية التقليدية محل الروابط وأنماط العمل الأكثر مدنية. وقد جادل بيزورنو[12] بالفعل بأن الأحزاب لعبت دوراً رئيساً في جمع النخب وزبائنها في أنماط من العمل خارج القانون. في الاقتصاد، كانت الكثير من الشركات ترتدي «الملابس اللامرئية للأحزاب[13] وتحصل على القروض، والعقود، والقرارات البيروقراطية الملائمة على أساس سياسي[14]. كانت مجالس

الإدارة في بعض الأحيان أشبه بلجان تضم ممثلين عن مختلف الأحزاب. وتداخلت الأعمال بالسياسة بشكل متزايد، مما يجعلها تعريفاً عملياً ملائماً لفساد كارتيلات النخبة.

يجادل غولدن[15] بأن الأحزاب عمدت إلى إنشاء منظومة من الحوكمة السيئة بغية تعظيم قيمة تدخلاتها البيروقراطية. قد يبدو ذلك الوضع مجرد حالة أخرى من حالات أسواق النفوذ، غير أن ثمة اختلافات مهمة. تمثل إحد الاختلافات في ضعف البيروقراطية، كما لاحظنا؛ وتمثل اختلافاً آخر في أن التدخلات السياسية في البيروقراطية كان منهجياً، ومستمراً، وشاملاً، كما تشير فكرة الاستيطان، وليس مجرد صفقات سرية. الأكثر أهمية هو أن الأحزاب أنفسها انخرطت في تواطؤ مكثف. كانت الممارسات السياسية الانتخابية، على السطح، أيديولوجية وتنافسية بشكل كبير، أما في الحقيقة فقد كانت المخاطر السياسية تدار لمدة نصف قرن من قبل تحالف يقوده الديمقراطيون المسيحيون، حيث كان هذا التحالف يتقاسم السلطة كما يتقاسم نظاماً شاملاً للمغانم. كان يمكن أن يخسر أحد أحزاب الائتلاف بضعة مقاعد أن برلمانية في الانتخابات ـ رغم أن النتائج الانتخابية بقيت مستقرة بشكل ملفت لمعظم حقبة الجمهورية الأولى ـ لكن رغم ذلك كان يحتفظ بمكان له على المعلف[16] بعد أربعينيات القرن العشرين شكّل الشيوعيون معارضة غير فعالة على المستوى الوطني، غير أن وجودهم، إلى جانب رد الفعل الأميركي المتوقع في حال وصولهم إلى السلطة، ساعد على إبقاء الائتلاف متماسكاً ومكّنه من الضغط على المتبرعين من قطاع الأعمال[17].

كان ابتزاز قطاع الأعمال من قبل الأحزاب شائعاً، رغم أن الرشاوي كانت تقدم بشكل اعتيادي. كانت بعض الأموال تدفع للحصول على مزايا محددة؛ وفي كثير من الأحيان كانت «ضرائب» غير رسمية توقعاً للحماية التي كان يمكن للأحزاب أن تقدمها، سواء كانت ضد الإجراءات الحكومية أو مطالب فاسدة من

سياسيين منافسين. كان دفع 10 بالمئة كعمولة على عقود البناء أمراً واقعاً معتاداً. كان يمكن لزعماء الأحزاب الذين يتوسطون لصالح إصدار قرارات لصالح شركات معينة أن يتوقعوا حسومات كبيرة. في سنة عادية خلال ثمانينيات القرن العشرين كان الديمقراطيون المسيحيون يأخذون نحو 60 ـ 65 مليار ليرة أو نحو 40 مليون دولار أميركي، كان 16 ـ 17 مليار ليرة من ذلك المبلغ دخلاً غير مشروع بعضه من المضاربات ومعظمه من الرشى[18]. قد يكون الفساد تفاقم بعد إصلاحات 1974 التي حظرت تبرعات الشركات العامة، مما دفع الأحزاب فعلياً إلى السعي للحصول على تبرعات غير مشروعة[19].

كان السياسيون من أصحاب الأعمال وزبائنهم يتكسبون شخصياً من الفساد، غير أنه طيلة حقبة الجمهورية الأولى كانت عائدات الفساد تستخدم بشكل أكبر لتعزيز هيمنة الأحزاب وتقوية شبكات الهيمنة مما تستخدم للإثراء الشخصي[20]. كان يتم تقاسم العائدات بين الأحزاب، وحتى مع الشيوعيين أحياناً، من أجل شراء التعاون: وكانت حصص الأحزاب في عقود الإنشاء الكبيرة يتم التفاوض عليها بشكل مسبق. كانت الأحزاب تقتطع مناطق نفوذ لها في القطاعين العام والخاص والقطاعات المشتركة الكبيرة في إيطاليا بما يتناسب تقريباً مع قوة هذه الأحزاب على المستوى الوطني وكذلك على المستويات المحلية والمناطقية[21]. كانت الأحزاب تتقاسم هذه المواقع من خلال نظام لتوزيع الوظائف على عدة مستويات، بما في ذلك مواقع الإدارة ووضع السياسات[22]. ويصف ديلابورتا[23] نظاماً مماثلاً للتعيينات في البيروقراطية الحكومية، مما أدى إلى توسيع قاعدة زبائن الأحزاب.

لقد جرت المنافسة السياسية الحقيقية خلف واجهة الأحزاب وبين العصب السياسية التي كانت تخضع بشكل متزايد لرجال الأعمال السياسيين[24]. كان نظام قوائم الأحزاب الذي كان سائداً قبل 1993، والذي كان يعبر المقترعون فيه عن تفضيلاتهم من مختلف المرشحين، يفاقم من النزاعات داخل الأحزاب وذلك بغرض المنافسة بين سياسيي الحزب نفسه. وكان تمويل الحملات الانتخابية يتم

بشكل مشروع من خلال الأحزاب وبشكل غير مشروع من خلال زعماء العصب داخل الأحزاب. كانت العصب المتنافسة تشتري الدعم من خلال المحسوبية على المستوى المحلي[25]. وكانت العصب وتوزيع المغانم تمتد على أساس حزبي[26] كطريقة للحد من مخاطر خسارة المنصب. أصبحت الفوارق بين اليمين واليسار شكلية في الغالب، وغابت مبادرات السياسات ولم تتمتع بالكثير من المصداقية على أي حال. كانت الانتخابات تساعد على المحافظة على الوضع الراهن وعلى تحديد المعايير التي ستستخدم في الجولة الآتية من توزيع المناصب، بدلاً من الإطاحة بالحكومات غير الفعالة أو مكافأة النجاح. كان ائتلاف الديمقراطيين المسيحيين يمثل أحياناً نوعاً من «السوبر حزب» على المستوى الوطني[27].

أدى الفساد في المحصلة إلى سقوط الجمهورية الأولى. غير أن شبكات النخب التي كانت تعكسها وتغذيها كانت قد أصبحت بنية وأعصاب النظام. كان الفساد يخفف من النزاع ويسيطر على نطاق ومخاطر الحملات الانتخابية، كما أنه جعل من القوانين والهيئات المتهالكة فعالة بعض الشيء. ازدهر الفساد على ضعف مؤسسات الدولة، والأحزاب السياسية، والولاءات الشعبية وكذلك شكل تعويضاً جزئياً عنها. كان يمكن للإيطاليين أن يستفيدوا بشكل أفضل من أحزاب متنافسة حقاً تتجذر في مصالح اجتماعية حقيقية، ومن اقتصاد أقل تسييساً. غير أنه بالنظر إلى ضعف الدولة ومثابرة العصبوية فإن مدى واقعية هذه البدائل ليس واضحاً تماماً.

شبكات سرية وإصلاحات فاشلة

لقد كان الفساد ولوقت طويل حقيقة واقعة في الحياة الإيطالية[28]. غير أن الممارسات التي أدت في المحصلة إلى «مدينة الرشى» و«الأيدي النظيفة» كانت ذات أصول حديثة نسبياً. الجزء الأكبر من الارتكابات في الجمهورية الأولى لم يكن منهجياً وكان متواضعاً من حيث الحجم. دارت أكبر فضائح الستينيات حول استيراد وبيع الموز، على سبيل المثال. لكن بداية بـ «فضيحة النفط» عام 1973،

ازداد الفساد بشكل كبير سواء من حيث التواتر أو من حيث الحجم، وأصبح أكثر منهجية[29]. أدى الارتفاع السريع لأسعار النفط والذي بدأ ذلك العام إلى ظهور قوانين جديدة تهدف إلى المحافظة على الطاقة، وتطوير مصادر طاقة بديلة (وخاصةً الطاقة النووية)، والحد من ارتفاع الأسعار. وشكل ذلك كله تهديداً لشركات تصفية وتسويق النفط، فردت الجمعية التي تضم الشركات العاملة في مجال النفط بدفع رشى للأحزاب التي تتكون منها الحكومة. وانخرطت شركة الكهرباء الحكومية في نشاطات مماثلة. وصلت بعض تلك الأموال إلى خزائن الأحزاب، إلاّ أن الجزء الأكبر بقي في أيدي زعماء الأحزاب وكبار البيروقراطيين.

في حين كشفت التحقيقات أن الرشاوي وصلت إلى مواقع في الأحزاب والدولة أعلى مما كان يتوقع الكثيرون، فإن الفضيحة كان يمكن أن تكون أكبر لولا الإجراءات الإصلاحية. في عام 1974 حظر القانون رقم 195 (الذي تعززت أهميته بعد الكشف عن الرشاوي التي دفعتها لوكهيد التي حاولت بيع ناقلات عسكرية من طراز C-130 إلى إيطاليا) على شركات القطاع العام أن تدفع التبرعات إلى الأحزاب ووضع قواعد للتمويل العام والإفصاح عن التبرعات الخاصة. غير أن التمويل العام لم يكن ملائماً، وبقيت التبرعات الخاصة منخفضة، وكما دائماً، تم تجاهل الإفصاح إلى حد بعيد. علاوة على ذلك فإن القانون لم يغير سياسة إيطاليا المتمثلة في الحصانة البرلمانية ضد الملاحقة الجنائية. عندما حرم قادة الأحزاب وزعماء العصب فيها من التمويل المشروع الذي كانت تتلقاه من الشركات العامة، ووجدوا التبرعات العامة والخاصة غير كافية، وحيث أنهم كانوا يتمتعون بالحصانة، فقد لجؤوا إلى التمويل غير الشرعي. يعيد العديد من المراقبين توسع وازدياد وتنظيم الفساد في إيطاليا إلى هذا القانون[30].

كشفت نشاطات مايكل سيندونا والمحفل الماسوني P2 في السبعينيات ومطلع الثمانينيات عن صلات واسعة بين الفساد والعنف لم تشمل فقط الجريمة المنظمة بل أيضاً خلايا إرهابية وقوات الأمن التابعة للدولة. كان سيندونا

مصرفياً دولياً خاصاً بنى ثروته جزئياً على الرشاوي السياسية ورأس المال المشكوك فيه، وجزئياً على كونه المصرفي المفضل للفاتيكان. عندما انهارت إمبراطوريته عام 1978سجن وصفيت أعماله. المسؤول الذي اشرف على تلك العملية قُتل، وتوفي سيندونا نفسه في السجن في ظروف مريبة، حيث قالت قوى الأمن أنه انتحر. أثارت سلسلة من جرائم القتل السياسية خلال أواخر السبعينيات مزيداً من الشكوك، وكذلك التحقيقات التي شملت المحفل الماسوني P2، الذي كان يضم في عضويته ليس فقط مسؤولين في الشرطة، والأمن، والأحزاب، بل أيضاً أشخاصاً يشتبه بأنهم فاشيون. كان P2 ضالعاً في انهيار بانكو أمبروزيانو الذي كان يملكه روبيرتو كالفي عام 1982، وهو الانهيار الذي أدى أيضاً إلى حالات موت مشتبه بها وأدى إلى تداعيات مالية امتدت من لندن إلى الفاتيكان. كما ارتبطت بـ P2 فضائح لاحقة، ومقتل صحفي محقق، ورشى وعمولات متعلقة بالنفط. في النهاية كُشف عن ارتباط حوالي ألف شخص، بمن فيهم سياسيون ومسؤولو أمن ورجال أعمال بارزين، بشبكات سرية تمارس الفساد والعنف[31].

أصبحت الرشى الأكبر والأكثر منهجية شائعة خلال الثمانينيات. كان الاقتصاد الإيطالي يضم شركات رئيسة تملكها الدولة، إضافة إلى الشركات المشتركة بين القطاعين العام والخاص، التي كانت في كثير من الأحيان تتنافس مع القطاع الخاص؛ وكانت العديد من الشركات مرتعاً للأحزاب السياسية. أضف إلى ذلك فقد استمرت حالة تقاسم الأحزاب للمواقع البيروقراطية. وكانت النتائج غالباً تتمثل في صفقات مالية معقدة، مشروعة وغير مشروعة، بين شبكات واسعة من البيروقراطيين، والمسؤولين الحزبيين، و«رجال الأعمال السياسيين». في أواخر السبعينيات كانت شركة ENI للصناعات الهيدروكربونية قد أصبحت شركة ملحقة بالحزب الاشتراكي، رغم أنها كانت أيضاً تشارك في تمويل الأحزاب الرئيسة كلها (بالتعاون مع ENEL أحياناً) من خلال عمولات

كانت تتجاوز المليار ليرة سنوياً. في قطاع الصناعات الكيميائية، كانت شركتا مونتيديسون وأنيمونت، إضافة إلى ENI وسائل لتحويل مبالغ كبيرة من الدولة إلى الأفراد، بما في ذلك 75 مليار ليرة للزعيم الاشتراكي بيتينو كراكسي و35 مليار لزعيم الحزب الديمقراطي المسيحي أرنالدو نورلاني. وكانت النتيجة تأميم قطاع الصناعات الكيميائية ـ الذي حقق أرباحاً طائلة للسياسيين ـ في حين كانت معظم الدول المنافسة تسعى للخصخصة. في ميلانو، قُدرت قيمة عقود بناء خطوط الميترو بـ 4 بالمئة من قيمتها الحقيقية، رغم تقاسم الأرباح بين الأحزاب السياسية بنسب تم الاتفاق عليها مسبقاً[32].

مدينة الرشاوي، الأيدي النظيفة، وسقوط الجمهورية الأولى

بدأت الفضيحة التي أدت في المحصلة إلى سقوط الجمهورية الأولى باعتقال واحد في ميلانو، إلاّ أن ذلك عكس ظهور جيل جديد من القضاة في أواخر الثمانينيات، والتصدعات التي أظهرتها الانتخابات العامة التي أجريت عام 1992، والموقع المتغير لإيطاليا في الاقتصادات الأوروبية والعالمية[33]. جمع القضاة الشباب بين الالتزام الجديد بمكافحة الفساد إلى السلطات الكبيرة والاستقلال الذي يتمتع بها القضاء الإيطالي، واستعملوا تكتيكات مثل الاعتقال المطول دون محاكمة لانتزاع معلومات من المشتبه بهم. وكشفت انتخابات عام 1992 ـ وهي أول انتخابات تجري في البلاد بعد سقوط الشيوعية[34] عن ضعف نظام الحزبقراطية. أصبح الحزب الشيوعي يسمي الحزب الديمقراطي اليساري، مما جرد الائتلاف الذي يقوده الديمقراطيون المسيحيون من مبرر وجوده[35]. فازت الأحزاب المعارضة للائتلاف نحو 32 بالمئة من الأصوات، في حين أن الحزب الديمقراطي المسيحي، الذي لم يكن قد فاز بالأغلبية في أي انتخابات، سقط إلى أقل من 30 بالمئة[36]، ولم يشارك عدد كبير جداً من الإيطاليين في التصويت.

بدأت «مدينة الرشاوي» و«الأيدي النظيفة» بهدوء: أدى تحقيق في ميلانو إلى اعتقال ماريو تشيسا، وهو من مسؤولي الصف الثاني في الحزب الاشتراكي

الإيطالي، بتهم تلقي رشاوي عندما كان يدير منشأة حكومية لكبار السن. كان لوتشا ماغني، الذي يدير شركة صغيرة قد تعب من تقديم العمولات على عقود التنظيف فلجأ إلى الشرطة مقدماً أدلته. سُجن تشيسا، الذي رفض في البداية التعاون مع قضاة التحقيق، لكن وربما بسبب ضغوط من زوجته التي كانت قد أثارت قضية ثرائه غير المفسر خلال إجراءات طلاقها منه، فقد بدأ يتكلم. وما لبث القضاة أن حصلوا على أدلة قوية على وجود شبكة للرشاوي، ورجال الأعمال السياسيين، والبيروقراطيين، وتواطؤ يشمل أكثر من حزب في السلطات المحلية والإقليمية. كان من المفاجئ أن عدداً كبيراً من رجال الأعمال قدموا أدلتهم للقضاة مورطين غيرهم والذين وجدوا بدورهم أن من الحكمة التكلم: كي يتجنبوا أو يختصروا مدة السجن. قدم القضاة 228 طلباً لرفع الحصانة البرلمانية ـ وهي خطوة أولى في التحقيق مع أي عضو في البرلمان ـ فيما يتصل بست مئة جريمة. في النهاية وافق البرلمان على 111 من هذه الطلبات. وتم التحقيق أيضاً مع بيروقراطيين كبار وتمت محاكمتهم وسجنهم. قام القضاة في الواقع بتشريح الطبقة السياسية في البلاد وشبكات فسادها. وساعد المقترعون في ذلك: في آذار عام 1994، أسقطوا الجمهورية الأولى فعلياً بإخراج النظام الحزبي القديم من الوجود. وتمت صياغة النتائج جزئياً من خلال الإصلاحات الانتخابية لعام 1993 التي أنهت وجود نظام قوائم الأحزاب/ «التصويت التفضيلي» وترتيبات التمويل الحزبي التي جعلت من خزَنة وزعماء عصب الأحزاب في غاية القوة، كما عبرت النتائج عن الرفض الشعبي للنخبة السياسية القديمة[37].

لماذا حدث هذا الانهيار المفاجئ؟ أحد الأجوبة هو أن الانهيار لم يكن مفاجئاً أبداً، فقد كانت الأحزاب، وبسبب الفساد، تترنح انتخابياً وتنظيمياً طيلة جيل كامل. بحلول التسعينيات، كانت عضوية الأحزاب قد انخفضت إلى النصف أو أكثر[38]، وحلت الدوافع الأنانية والانتهازية محل الالتزام الأيديولوجي والالتزام بالسياسات وكان «رجال الأعمال السياسيون» يوسعون من سيطرتهم. كان على

الأحزاب أن تشتري الخدمات والولاءات التي كانت تمتلكها في وقت من الأوقات على أرضية أيديولوجية، وبالتالي ارتفعت الكلفة السياسية والحاجة إلى عمولات كبيرة[39]. لم يقتصر ضعف الأحزاب على الساحة السياسية المفتوحة، بل أن زعماء الأحزاب أصبحوا أقل قدرة على ضمان الصفقات الفاسدة وحماية المتورطين فيها.

كما أدت التغيرات الاقتصادية إلى إضعاف النظام الفاسد: يجادل غولدن[40] أن التخفيضات التدريجية في إنفاق الدولة، بضغوط من الاتحاد الأوروبي والتوجهات الاقتصادية العالمية كانت تجفف بحيرات المحسوبية التي كانت تغذي شبكات الفساد[41]. كان خزَنة الأحزاب يطالبونه بمبالغ مالية أكبر باستمرار من رجال الأعمال الذين أصبحوا يجدون صعوبة في الدفع، وخرج جميع هؤلاء باستثناء أكثرهم ثراء من اللعبة. كان معظم رجال الأعمال الذين تكلموا مع القضاة شخصيات من الدرجة الثانية أو أدنى[42]: فقد كان الراشي الذي أطلقت إفادته تيار «مدينة الرشاوي» يدير شركة تنظيف صغيرة في ميلانو. وأسهمت الفعالية والقوة الجديدة التي أبداها القضاة الشباب في انهيار نظام كان يتآكل على مدى عقدين من الزمن.

المحافظة على تماسك الصفقات

لعبت الأحزاب دوراً جوهرياً في المحافظة على فساد كارتيلات النخبة ليس فقط بسبب المزايا الحكومية التي كان بوسعهم توزيعها، بل أيضاً لأنها كانت الضامنة للصفقات التي كانت تبني شبكات النخبة وتحافظ عليها. وكانت هذه الشبكات مقسمة إلى عصب متنازعة، لكنها كانت تشترك في مصلحة المحافظة على السلطة السياسية التي كانت مصدراً لكل النعم التي كانت تتمتع بها. كان التواطؤ يستند إلى الصفقات الفاسدة. لكن وبالنظر إلى عدم مشروعيتها، والمستويات المتدنية للثقة بين العصب وزعمائها، فكيف كان يمكن لهذه الصفقات أن تنفّذ؟

في حين لم يكن الفساد سراً، فإن وهم المنافسة الانتخابية كان مهماً، كما أن الاستقلال الدستوري للقضاء الإيطالي كان يعني أن تبقى صفقات محددة واتفاقات تقاسم المغانم سرية. يجادل بينرورنو[43] بأن الأحزاب كانت تعمل «كمكاتب ضمانات الدين»، تقدم المعلومات حول إمكانية الاعتماد على سياسيين أو عصب معينة. كما أنها كانت تطبق قواعد الصمت والشرف بحكم الأمر الواقع: إذ إن أولئك الذين كانوا يكشفون عن التصرفات السيئة أو لا ينفذون جانبهم من الصفقة كان يمكن أن يسقطوا من قوائم الأحزاب، ويحرموا من المغانم، ويسلموا إلى القضاء، وكان الأجراء الأخير يسهم أيضاً في تحسين صورة الحزب. وكانت الأحزاب تفاوض حول شروط تقاسم المناصب والحصص في العقود. وأسهم أيضاً في الحد من النزاعات ومعاقبة الخارجين عن النظام. في بعض الأحيان كان يتم تعيين شخصيات سياسية مرموقة ويُدفع لها؛ كي تطبق وتراقب الاتفاقات الفاسدة[44]. في الجنوب، كانت الجريمة المنظمة هي التي تضطلع بتنفيذ هذه الاتفاقات.

ساعدت هذه المخططات والآليات الديمقراطيين المسيحيين على تقاسم المغانم والاستمرار في السلطة، غير أنها أسهمت أيضاً في تحويل الطاقات والموارد عن الوظائف السياسية الأوسع للأحزاب. انخفض عدد الأعضاء؛ وأولئك الذين استمروا فعلوا ذلك لأسباب انتهازية، أو بحكم الولاء لشخصية سياسية رعتهم، وليس بغرض النضال من أجل قضية. لم تعد الأحزاب متجذرة في شرائح عضوية في المجتمع على اليسار واليمين من الطيف السياسي، بل أصبحت أكثر شبهاً بمجموعات من رجال الأعمال السياسيين ذوي المصالح المتقاطعة. لقد أصبحت الأحزاب فعلياً «أحزاب كارتيلات تداخلت فيها الدولة والأحزاب بشكل واسع في حين تراجعت المنافسة الحقيقية»[45]. وعندما أتى التغيير كان مفاجئاً ومدمراً؛ قد تكون الشبكات المتقاطعة المبنية على اتفاقات

مضمونة من قبل جميع أعضاء الشبكة ساعدت في التحكم في المنافسة الانتخابية لبعض الوقت، لكنها لم تستطع التكيف في وجه الضغوط المتراكمة التي فرضتها التغييرات السياسية والاقتصادية الأكثر جوهرية. بدأت تنويعات على هذا الموضوع بعد بضع سنوات في كوريا كما سنرى.

قد يبدو فساد كارتيلات النخب في إيطاليا من عدة أوجه تكراراً للوضع في اليابان. مبالغ مالية كبيرة تدفع للأحزاب السياسية مقابل منافع في السياسات حافظت على هيمنة انتخابية استمرت لحوالي نصف قرن. وفي النهاية تعرضت الأحزاب المهيمنة في البلدين لهزائم انتخابية غير مسبوقة في الوقت نفسه تقريباً. غير أن أوجه الشبه محدودة. لم يكن الجهاز البيروقراطي في إيطاليا يتمتع بنفس استقلال وفعالية نظيره الياباني، وكان قطاع الأعمال فيها تسيطر عليه الأحزاب السياسية بدرجة أكبر. من هذه الناحية، كان انتشار سياسة المال أكثر اتساعاً وشمولاً مما هو في اليابان[46]. صحيح أن حزب الديمقراطيين الأحرار في اليابان كان يتعامل في إمكانية النفاذ إلى بيروقراطية قوية ومستقلة، إلاّ أن الأحزاب الإيطالية اخترقت الدولة بحيث أصبح البيروقراطيون والهيئات الحكومية وسطاء بين الأحزاب وقطاع الأعمال[47]. استغلت الأحزاب الإيطالية ضعف الدولة، لكن الحزب الديمقراطي المسيحي بقي في السلطة فقط من خلال التواطؤ الواسع النطاق مع الحزب الاشتراكي الإيطالي وأحزاب أخرى، أو باستغلال المعارضة الشيوعية التي كانت وهمية أكثر منها حقيقية. وعندما خسر الديمقراطيون الأحرار، في الانتخابات، ومن خلال النظام الانتخابي أيضاً، عاد الحزب إلى السلطة خلال عام واحد. عندما انهار كارتيل الأحزاب الذي يقوده الحزب الديمقراطي المسيحي انهارت معه الجمهورية الأولى وكامل طبقتها السياسية.

في الواقع فإن هذا الانفجار الداخلي في المدة 1992-1997 يوضح بعض مضامين فساد كارتيل النخبة. قد تكون شبكات النخبة المبنية على الفساد بدائل غير رسمية للدولة وللمؤسسات السياسية والاجتماعية، إلاّ أنه وبمرور الوقت

يمكن لها أن تصبح متيبسة وبالتالي هشة[48]. إنها تبنى على صفقات يصعب تنفيذها. وبمرور الوقت يمكن أن تنشأ حالات عدم الاستقرار. قد يحتفظ الزعماء بحصة أكبر مما ينبغي، وقد ترتفع أسعار السياسة بأسرع من العرض المتوافر من الحوافز الفاسدة. بالنسبة للداخلين في اللعبة فإن التغيرات السياسية يمكن (كما حصل عام 1994) أن تعني ليس فقط هزيمة مؤقتة بل خسارة كل شيء. وهكذا فإن كارتيلات النخبة لن تتكيف بالضرورة مع الواقع السياسي الجديد أو التوترات الداخلية. عندما تواجه صدمة خارجية ـ مدينة الرشاوي، في حالة إيطاليا ـ فإن كارتيلات النخبة لا تنحني بل تتكسر.

صيغة الماضي أو الحاضر؟

بعد مرور عقد على «مدينة الرشاوي» ليس من الواضح بعد ما إذا كان علينا أن نناقش فساد كارتيلات النخبة في إيطاليا بصيغة الماضي أو الحاضر. إن الجمهورية الثانية اليوم يسيطر عليها أباطرة الإعلام ونماذج جديدة من المرشحين الذين يتنافسون تحت أعلام أحزاب مختلفة. تراجعت الحالات التي تدفع فيها الشركات للأحزاب بشكل كبير في أعقاب الفضائح وانخفضت كلفة بعض العقود العامة بمقدار النصف[49]. ومن المرجح أن تكون سياسات الاتحاد الأوروبي والتغيرات الاقتصادية العالمية[50] قد أسهمت في تراجع عقود الدولة وتركت، كما يجادل غولدن[51]، العديد من رجال الأعمال على المستويين المتوسط والصغير غير قادرين على الدفع، وبالتالي راغبين بالتحدث إلى قضاة «الأيدي النظيفة». غير أن الفساد الإداري مثابر في وجوده[52]. إن النظام الانتخابي والحزبي الجديد أفرز نتائج جديدة كانت جديدة لكنها ليست حاسمة فيما يتعلق بتشجيع أو مكافأة الحكم الرشيد. فالحكومة الأولى التي شكلها صاحب الإمبراطورية الإعلامية سيلفيو برلسكوني، الذي أصبح رئيس وزراء عام 1994 وهو يتزعم حزبه، فورزا إيتاليا، وائتلاف مكون من أحزاب يمين الوسط، انحلت وسط اتهامات بالفساد قبل انتهاء عام على تشكيلها. بحلول عام 2001 برأته

محكمة في ميلانو من تهمة بالرشوة تعود إلى الثمانينيات في حين رفضت المحكمة تهمة أخرى[53]. إلاّ أن هذه بالكاد تعتبر حقبة جديدة من الأيدي النظيفة. لم تستطع الإصلاحات أن تغير ثقافة المحسوبية السائدة، كما لم تتمكن بحد ذاتها من تعزيز الدولة والمجتمع المدني[54]. بعض الإجراءات، مثل الاقتطاع الضريبي لتمويل الحملات الانتخابية لمرشحين بعينهم فشلت فشلاً ذريعاً، وعادت إجراءات اتخذت بعد ذلك إلى الممارسات القديمة المتمثلة في تمرير الأموال من خلال الأحزاب[55].

قد يكون الإصلاح غيّر المؤسسات الرسمية والأوجه العامة للسياسة والأعمال، لكن كارتيلات النخبة لم تكن تعتمد أبداً على تلك الأجزاء الواضحة فقط من النظام. أما الديناميات الأعمق لفساد كارتيلات النخبة المتمثلة في المؤسسات متوسطة القوة والمنافسة الكبيرة في السياسة والاقتصاد فلم تتغير. وتلك العوامل ليست مجردات تحليلية، فقد كان الفساد في إيطاليا دائماً رداً منهجياً على الفرص السياسية[56] وعلى نقاط ضعف معينة في الدولة[57]. إن «التخصيص» و«التقسيم» هي طرق لإدارة المخاطر السياسية. قد تصبح تلك الحوافز أكثر أهمية إلى درجة أن التحرير الاقتصادي والدور المتطور للدولة يحدث في نطاق البدائل في السياسات والبدائل المتوافرة للأحزاب، مما يزيد في صعوبة بناء قواعد اجتماعية حقيقية لها. إن الثقافة السياسية التي يحتل فيها القانون والدولة موقعاً غامضاً تصبح فيها الحدود بين العام والخاص (وبالتالي بين ما يمكن ولا يمكن بيعه وشراؤه) غير واضحة، وتلعب فيها الولاءات الشخصية والجمعيات السرية أدواراً رئيسة. هذه الثقافة لم تتلاشَ مع انتخابات عام 1994.[58]

كوريا: «سياسة المال» والتحكم

لقد كان حكم كوريا دائماً عملية مربحة، لكن لم يكن أبداً عملية سهلة. بوجود دولة قوية تحكم مجتمعاً متنازعاً[59] من 48 مليون نسمة في الجزء الجنوبي من

شبه جزيرة صخرية، وتراث من السيطرة الاستعمارية والحرب الأهلية، وموارد طبيعية محدودة، وعاصمة وطنية تبعد أربعين ميلاً عن أشد الحدود حراسة في العالم، فقد قضت جمهورية كوريا نصف القرن الماضي في حالة أزمة[60]. ولذلك فنجاحاتها أكثر أهمية: من الفقر المدقع بعد هدنة 1953، صعدت البلاد إلى الصف الأول في اقتصادات العالم. أبقت الحكومة السلطوية المدعومة بالعنف وبنخبة وطنية شديدة التلاحم المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والممارسات الانتخابية في السياسة ضعيفة لمدة ثلاثة عقود، غير أنها أفسحت المجال للقوى الديمقراطية عام 1987. ومن ظروف غير واعدة، استطاعت كوريا إطلاق دمقرطة شرعية تنافسية بشكل متزايد، بحيث لم يعد هناك تهديد يذكر الآن في العودة إلى الحكم السلطوي. لقد كان الفساد جزءاً من كافة هذه التطورات، فقد كان يدعم النخبة المهيمنة والتنمية الاقتصادية في مراحلها الأولى، ويفاقم المخاطر الاقتصادية المؤجلة والامتعاض السياسي. ويبقى الفساد مصدر قلق حقيقي اليوم.

إن فساد كارتيلات النخبة في كوريا يشبه ظاهرياً «سياسة المال» التي رأيناها في اليابان (الفصل الرابع). كان دفع مبالغ مالية كبيرة جداً من قبل الشركات للنخب السياسية ـ أحيانا على شكل «تبرعات» للأحزاب أو المؤسسات، وفي كثير من الأحيان كرشى واضحة ـ يشتري منافع كبيرة في السياسات. بالرغم من أوجه الشبه الكثيرة بين كوريا واليابان، فإنني سأجادل بأن سياسة المال فيها كانت أبسط، وأكثر مركزية، وساعدت في المحافظة على شبكات متلاحمة من النخب في الدولة والأعمال والجيش. كان الفساد في كوريا يجري في بيئة من المؤسسات الأضعف، ولم يكن نظاماً من التبادلات المحددة بين قطاعي السياسة والأعمال بقدر ما كان نظاماً مستمراً للحوافز يشكل جزءاً لا يتجزأ من حكم شبكة سياسية ـ بيروقراطية ـ تجارية[61]. كانت شبكات النخب تشمل، في أوقات مختلفة وفي أشكال مختلفة من التوازنات، كبار مسؤولي الدولة (بشكل أساسي الرؤساء، وعائلاتهم وحواشيهم الشخصية): ورؤساء كبرى الشركات العائلية:

وشرائح من النخبة البيروقراطية والقادة العسكريين أيضاً. وكانت هذه الشبكات ترتبط جزئياً بالحوافز الفاسدة، ولكن أيضاً بالولاءات العائلية والمناطقية، والتهديد من الشمال، والحاجة المستمرة إلى كبح المنافسة السياسية والاقتصادية. وقد سهل المجتمع المدني الضعيف والمواقف التقليدية اتجاه القوة والسلطة هذا الأسلوب في الحكم، وكذلك قدرته، منذ منتصف السبعينيات، على توفير التنمية الاقتصادية ورفع المستويات المعيشية على نطاق مذهل.

سياسة المال لا تروي كامل قصة الفساد في كوريا، فالبلاد لها نصيبها من الفساد البيروقراطي[62]. وأدت الرشى المدفوعة لتغطية ممارسات فاسدة في قطاع الإنشاءات إلى انهيار عدة أبنية كبيرة وجسر رئيس في سيؤول خلال التسعينيات. كما أن لتحالفات النخبة توتراتها الداخلية، ومع تغيير البلاد، تطورت هذه التحالفات بشكل كبير[63]. منذ بدأ التحول الديمقراطي عام 1987 تكثفت المنافسة السياسية، إلاّ أن البيروقراطيات بقيت ذات فعالية متوسطة، وأظهرت الأحزاب السياسية والمجتمع المدني ضعفاً مستمراً. أدى النمو الاقتصادي إلى نشوء نخبة أعمال لم تعد ترضى بكونها شريكاً ثانوياً، إضافة إلى أنها كانت عرضة للأزمات ـ بشكل بارز، لكن ليس فقط في عام 1997. رغم من ذلك فإن فكرة كارتيلات النخبة تساعدنا على فهم عناد الفساد في كوريا وتفسر دوره في تطور البلاد.

هيمنة غير مؤكدة: الأصول والتأثيرات

لقد اجتمع التاريخ، والدولة، والمجتمع في كوريا لإنتاج أنظمة كانت حتى عام 1981 سلطوية ـ وفي بعض الأحيان بشكل وحشي ـ رغم من ذلك استمرت في مواجهة المعارضة، واقتصاد سيطرت عليه تجمعات عملاقة من الشركات التي اعتمدت لمدة طويلة على رعاة سياسيين. مع التحول الديمقراطي أتت نهاية أسوأ مظاهر الاضطهاد، والانتخابات الأكثر نزاهة، وبدايات قوة المجتمع المدني؛ وفي عام 1997 فاز مرشح المعارضة، كيم داي جونغ بالرئاسة وحصل تسليم سلمي آخر للسلطة بعد انتخابات 2002. بالرغم من ذلك تستمر ممارسات سياسة المال، وبطريقة أكثر تنافسية وكلفة، وفي مطلع عام 2004 لف كوريا جدل كبير بشأن احتمال عزل الرئيس.

ثمة تأثيران تاريخيان يبرزان، بين تأثيرات أخرى، في هذه القصة. يتمثل الأول في أن الحكم الاستعماري الياباني خلال النصف الأول من القرن العشرين أوجد جهاز دولة قوي، ومركزي، ومتطور جداً[64]. درس تشالمرز جونسون[65] التباين بين الأسلوب «السلطوي الخفيف» في اليابان ما بعد الحرب مع «الدولة الخشنة» في كوريا قبل التحول الديمقراطي، وهي نظرة إلى كوريا لا زالت تحتفظ ببعض الملاءمة. أدت سيطرة الدولة تحت الحكم الياباني إلى تلاشي نفوذ الطبقة الإقطاعية بشكل كبير، وهي عملية اكتملت بالدمار الذي أحدثته الحرب والإصلاحات التي أجريت على ملكية الأراضي عند منتصف القرن. تميزت كوريا الخارجة من الحرب بمستويات منخفضة من عدم المساواة ـ بالرغم من أن ذلك النوع من المساواة هو ذاك الناتج عن الفقر الشامل ـ وحكومة دون سياسة حيث حكمت الدولة، في غياب قوى معارضة بالهيمنة وليس بالقدرة الإدارية.

أما التأثير الثاني فهو أن المواقف التقليدية، بما فيها الاحترام والإحساس بالواجب اتجاه السلطات العليا عززت من ثقافة الامتثال لآراء ومواقف الأغلبية، وأدت إلى تدني مستويات الثقة والتعامل المهذب، وإلى نظرة شخصانية إلى السلطة مبنية في معظم الأحيان على علاقة الزعيم والتابع، ونظرة إلى الفرد على أنه يعمل ويتحرك في موقع محدد في إطار نسيج اجتماعي أكبر. كانت هذه القيم ـ الأكثر تجذراً مما هو في اليابان ـ تقمع المبادرات الاجتماعية الواسعة للحد من سلطة الدولة وأدت إلى ترسيخ مفهوم للسلطة يقوم على أن أي مكسب يحققه أي شخص أو مجموعة يكون على حساب الآخرين[66]. ولذلك، ولمدة خمسة وثلاثين عاماً، واجهت الحكومات قدراً ضئيلاً من المعارضة السياسية لكنها كانت على علاقة متوترة مع المجتمع. لم تكن الحكومات تمثل المجتمع أو تعتمد على تأييده بل انها كانت في حال نزاع معه في محاولتها الاستمرار في السيطرة عليه[67]. وكانت ثورات النقمة على الحكومة وبين المواطنين أنفسهم

تندلع بأشكال غير متوقعة. الرئيس ري سينغ مان أطيح به عام 1960 في مظاهرات طلابية عارمة ووسط تقارير صحفية لاذعة. أما خلفه، بارك شونغ هي، فقد أجرى انتخابات بين الحين والآخر جزئياً ليرضي داعميه الأميركيين، غير أن انتصاراته الانتخابية لم تكن حاسمة بأي حال.

مما زاد في تعقيد المسائل أن العديد من المؤسسات الرئيسة كانت ضعيفة. لقد شهدت كوريا ست جمهوريات منذ استقلالها عام 1948، وكان لكل منها دستورها. وكان يتم تنظيم أو تشكيل الأحزاب السياسية من قبل الرؤساء المتعاقبين وخصومهم، ولم تنشأ من أيديولوجيات أو شرائح رئيسة في المجتمع[68]. فقد تأسس أكثر من مئة حزب نشط منذ عام 1948 ولم يدم اندماج ثلاثة أحزاب محافظة عام 1990 في حزب الديمقراطيين الأحرار ـ وهي محاولة لتكرار تجربة حزب الديمقراطيين الأحرار في اليابان[69]. عندما أعاد كيم يونغ سام إطلاق حزب قديم، في طريقه إلى الرئاسة عام 1992، كان ذاك الحزب العاشر الذي ينخرط في عضويته خلال حياته السياسية[70]. اجتذبت البيروقراطية الوطنية أعداداً متزايدة من موظفي الخدمة المدنية المقتدرين والمتعلمين بعد عام 1960، غير أن شرائح رئيسة فيها بقي تحت هيمنة أنصار وأتباع الرئيس[71]. أما ضباط الجيش فكانت تخترقهم الجمعيات السرية التي كانت إحداها ـ هاناهوي، أو «مجتمع العقل الواحد» ـ من القوة بحيث ساعدت في دفع تشون دو هوان إلى سدة الرئاسة في عام 1980 [72]. وبقيت المؤسسات والواجبات الرسمية لسنوات تتنازع، وفي معظم الأحيان في موقع الضعف، مع نفوذ «الدم» والمنطقة، والمدرسة[73]، المتمثلة في ولاء المرء لعائلته وعشيرته ومنطقته، والزعماء المنحدرين منها، ولجامعته[74].

كان يمكن للرؤساء أن يحكموا من خلال التهديد بالقوة، غير أن الحكم كان صعباً. تمكن ري من حكم كوريا لأكثر من عقد من الزمن وبطريقة سلطوية، وموّل نظامه جزئياً من خلال «تبرعات الشركات»[75]. بالرغم من ذلك فقد

سيطرت على أجزاء من حكومته مصالح تجارية وصناعية[76] وتحالف قصير الأمد بين الطلاب، والصحف، ومجموعات معارضة أثبتت أنها أكثر قوة مما استطاع نظامه أن يتحمله عام 1960 . كان على الرؤساء أن يكافئوا وفي الوقت نفسه أن يكبحوا جماح النخب الاقتصادية، والإدارية، وربما العسكرية، وأن يسيطروا على خصومهم السياسيين. كما كان عليهم أن يكافحوا الفقر المستشري الذي كان يولد حالة اجتماعية يائسة وغير مستقرة. كان تأييد شبكة من النخب الداعمة والجيش أمراً حيوياً، ولم يكن بناء تلك الشبكة أمراً يسيراً.

جمع المال والسلطة

كانت «سياسة المال» هي الاستجابة المعتادة لهذه الورطة، وفي هذه المسألة كما في مسائل أخرى عديدة علينا أن ندرس حقبة بارك تشونغ هي (1917 ـ 1979). بدأت السيرة المهنية العسكرية، لبارك في الجيش الياباني خلال سنوات الاستعمار، وارتقى إلى رتبة جنرال في الجيش الكوري بعد الاستقلال. وكان عضواً في طغمة استولت على الحكم عام 1961 وانتخب رئيساً ثلاث مرات في أعوام 1963، 1967 و1971 ـ والمرة الأخيرة بعد تعديل الدستور؛ ليسمح له برئاسة ثالثة. بعد إعلان الأحكام العرفية عام 1972 أصبح بارك أكثر وحشية: ومرة أخرى تم تعديل الدستور لتوسيع سلطاته والمصادقة عليها. اغتيل بارك عام 1979 من قبل رئيس وكالة المخابرات المركزية الكورية. امتازت حكوماته بممارساتها القمعية، لكنها وضعت الأسس لنمو اقتصادي تدفعه الشركات العائلية العملاقة[77].

استندت سلطة بارك على القوة، لكنها استندت أيضاً على المال[78]. بدت معاملاته الأولى مع قطاع الأعمال فيها الكثير من المجابهة، ففي إحدى المدد تم اعتقال رجال أعمالٍ بارزين بتهم الكسب غير المشروع خلال مدة حكم ري[79]، وتم عرضهم في مسيرات في شوارع سيؤول (بالرغم من أنه لم يتم تنفيذ العقوبات التي هدد بفرضها). لكن سرعان ما جعل بارك من رجال الأعمال المحسوبين

عليه ومن شركاتهم شركاء ثانويون في نظامه. في السنوات الأولى مال ميزان القوى لصالح بارك، الذي أعطى الحظوة للشركات على أساس الولاء الشخصي والنجاح في تحقيق النمو[80]. غير أنه وفي اندفاعة كوريا المتسارعة نحو النمو، أصبحت الشركات جزءاً لا يتجزأ من تحالف متعاظم بين السلطة الرسمية والثروة العائلية أو ثروة الشركات. في الثمانينيات توحدت السلطة السياسية والاقتصادية[81].

شكلت «سياسة المال» مزيجاً قوياً من السلطة السياسية والثروة عزز من مصالح الطرفين. كما تميزت أيضاً بالبساطة. الشركات تدفع للزعماء السياسيين، وأحزابهم، «ومؤسساتهم» المدللة وجمعياتهم الخيرية. خلال الثمانينيات ومطلع التسعينيات بلغت تلك التبرعات حوالي 22 بالمئة من صافي أرباح الشركات[82]. ساعدت هذه التدفقات النقدية الهائلة في تمويل المؤسسات الحزبية والتشريعية ومكافأة كبار البيروقراطيين والقادة العسكريين على ولائهم. كما ذهب جزء لا بأس به من تلك التدفقات إلى تغطية تكاليف ممارسات «الأصوات الشخصية»[83] التي تمثلت في تقديم الهدايا وشراء الأصوات الشبيهة بالممارسات التي كانت شائعة في اليابان[84]. وبقيت بعض الأموال في جيوب كبار السياسيين، رغم أن الإثراء الشخصي خلال سنوات حكم بارك لم يكن بأهمية بناء شبكة نخبوية قوية بما يكفي للحفاظ على السلطة والسعي لتحقيق النمو[85]. لاحقاً، ومع تنامي التحول الديمقراطي، كانت بعض الأموال توجه إلى أحزاب المعارضة للمحافظة على إذعانها[86]. ومقابل الأموال التي كانت تدفعها، كانت الشركات الكبرى تحصل على إمكانية الوصول إلى رأس المال والقطع الأجنبي بشروط تفضيلية، والضوابط الخفيفة أو عدم فرض ضوابط، والمحافظة على هدوء العمال الذي يضمنه قمع الدولة. حتى عام 1993 كان يمكن الاحتفاظ بالممتلكات والأصول تحت أسماء مستعارة أو أسماء الأقارب، وكان يمكن إعادة إقراض الأموال المقترضة بمعدلات حكومية تفضيلية بمعدلات أعلى بكثير. كانت

الشركات المفضلة تتواطأ مع بعضها البعض في ممارسات اقتصادية مثل ضمانة ديون بعضها[87]. كانت هذه التبادلات تحدث في طبقات سياسية وتجارية أصغر وأكثر تماسكاً من مثيلاتها اليابانية. علاوة على ذلك، وكما يلاحظ خان[88]، فإنه بالنظر إلى ضعف المجتمع المدني لم يكن هناك حاجة لتقاسم المغانم مع «الطبقات الوسيطة» كما كان الحال بالنسبة للعديد من شبكات السياسة والأعمال في جنوب آسيا.

أصبح كارتيل النخبة الناجم عن هذا الوضع جهازاً للسيطرة السياسية، فرؤساء الشركات الذين لم يدفعوا «التبرعات» ـ أو أولئك الذين أبدوا لاحقاً علامات الاستقلال السياسي كان عليهم أن يحصلوا على القروض في السوق، الذي كان يفرض معدلات فائدة أعلى: كما أنهم كانوا يجدون أنفسهم عرضة للإجراءات البيروقراطية والقانونية العدائية والاعتباطية. سواء كان ذلك متعمداً أو كان أثراً جانبياً للسيطرة السياسية ـ ثمة خلاف على هذه النقطة ـ فإن شبكات النخبة التي بنيت جزئياً على الفساد أثبتت أيضاً أنها فعالة جداً في تحقيق النمو[89]. كان بارك يكافئ «الفائزين»، جاعلاً بذلك الإنتاجية ونمو الصادرات معايير مهمة للانضمام إلى الكارتيل.

الفساد على أرض الواقع: حالات رئيسة

خلال وجود بارك تشونغ هي في الرئاسة جمع مبالغ مالية كبيرة لعمليات حزبه، الحزب الجمهوري الديمقراطي، ولشراء الأصوات لصالحه (قدرت كلفتها في حملة 1967 بأربعين مليون دولار). أسس مسؤولو الحزب الجمهوري الديمقراطي شركات لجمع تبرعات الشركات، والتي صار يطلق عليها «ضرائب زائفة». كانت شركات البناء تدفع عمولة تتراوح بين 2 ـ 10 بالمئة من قيمة عقودها الرئيسة. كانت بعض هذه الأموال تذهب إلى مشاريع بارك الشخصية، مثل «حركة القرية الجديدة» التي كانت تسعى اسمياً لتحسين نوعية الحياة الريفية لكنها كانت في الواقع صندوق رشاوي بارك. كان «البيت الأزرق» ـ مكان إقامة الرئيس الكوري ـ المقر الوطني للمال السياسي؛ خلال السبعينيات كان

يتدفق في آلتها المالية عشرة مليارات وان سنوياً. ليس هناك اتفاق حول إثراء بارك شخصياً: كانت الصورة عنه أنه، خلال رئاسته، كان يقاوم إغراءات سياسة المال[90]. عند اغتياله، تم اكتشاف نحو 500,000 دولار بين أغراضه[91]. إلاّ أن ذلك المبلغ لا يبدو شيئاً يذكر بالمقارنة مع الثروات التي جمعها بعض أتباعه. في منتصف السبعينيات كشف النقاب عن مبالغ مالية سياسية كبيرة أنفقها في الولايات المتحدة عملاء مثل بارك تونغسون[92].

تسلم كيم يونغ ـ سام، الفائز بأول انتخابات رئاسية تنافسية مدنية منصبه عام 1993 واضعاً الإصلاح على رأس أولوياته المعلنة. وكان من بين إنجازاته قانون «الاسم الحقيقي» (1993) الذي ينص على وجوب تسجيل الأصول المالية والعقارية بالأسماء الحقيقية للمالكين. غير أن التطور الأكثر أهمية كان التحقيق في «سياسة المال» في عهد سلفه روه تاي وو، التحقيق الذي شمل في المحصلة رؤساء أكبر ثلاثين شركة أيضاً. كان روه قد استولى على 650 مليون دولار (أكثر من عشرة ملايين في الشهر)، وحتى بعد تركه المنصب كان ما يزال لديه 245 مليون. كان يدير هذه الأموال لي هيون ـ وو، وهو حارس شخصي سابق أصبح فيما بعد مسؤولاً في وكالة الاستخبارات الحكومية. كانت أكبر أربع شركات قد دفعت بين 27 و33 مليوناً. وجهت التهمة إلى تسعة رجال أعمال أدين خمسة منهم: وأدين روه نفسه وحكم عليه بالسجن. عُلقت معظم الأحكام أو خفضت، إلاّ أن مشهد شخص كان ذات يوم زعيماً وطنياً يخضع للمحاكمة شكل صدمة.

تلقى زعيم المعارضة كيم واي جونغ (الذي أصبح أول مرشح للمعارضة يصبح رئيساً) مبلغ 2.6 مليون دولار من روه، وامتدت الشكوك إلى كيم يونغ سام أيضاً لكنه أنكرها[93].

الرئيس السابق شون دو هوا خضع للمحاكمة عام 1996، وأدين، وحكم عليه بالموت (تم تخفيف الحكم لاحقاً). ولم يكن الفساد القضية الوحيدة في محاكمته، بل تضمنت التهم دوره في انقلاب عسكري عام 1979، ومذبحة

كوانغجو ضد طلاب متظاهرين عام 1980. إلاّ أن شون مارس «سياسة المال» بفعالية شديدة خلال رئاسته (1981-1987). وصلت التبرعات من الشركات الكبرى ومصادر أخرى إلى 1.2 مليار دولار، حيث احتفظ شون بمبلغ 270 مليوناً؛ واستعمل جزءاً من هذه الأموال في شراء بعض زعماء المعارضة. وعوقب أولئك الذين رفضوا الانخراط في لعبة شون: كوتشي، إحدى كبرى الشركات التي رفض رئيسها دفع ما طلب منه من تبرعات كبيرة، قطعت عنها القروض وأفلست وبيعت قطعة قطعة لشركات أخرى أدت التزاماتها السياسية. كانت «التبرعات» تطلب «لحركة القرية الجديدة»، ومؤسسة إلهايي، والأولمبيات التي أجريت عام 1988. إلاّ أن نفوذ الشركات الكبرى ازداد بشكل كبير، إذ إن النمو المستمر كان يعتمد على نجاحها. وهكذا ففي حين قام شون ببعض التحركات لتنظيف ممارسات تلك الشركات، فإن مبادراته كانت بمثابة تهديد انضباطي أكثر منه إصلاحاً حقيقياً[94].

هانبو للحديد والصلب كانت شركة متوسطة الحجم، لكنها كانت ذات طموحات اقتصادية وسياسية، وهي أيضاً دفعت ثمناً كبيراً. في عام 1992 تبرعت بمبلغ 130 مليار وان لحملة كيم يونغ ـ سام الرئاسية، وفازت بمزايا كبيرة بما فيها بناء أحد أكبر معامل الحديد والصلب في العالم. كانت أصول هانبو المتواضعة نسبياً تعني أنه من الصعوبة بمكان أن تحصل على المليارات الستة المطلوبة لو لم تستمر في شراء النفوذ اللازم وذلك بتوزيعها لمبلغ ستة ملايين دولار على المشرعين والمصرفيين والمسؤولين في إدارة كيم. غير أن التأخيرات أدت إلى زيادة نفقة البناء، وبحلول عام 1996 بدأ المقرضون بإيقاف القروض؛ وفي عام 1997 أعلنت هانبو إفلاسها. كشفت التحقيقات عن رشى وإجراءات غير نظامية، وكشفت أن الابن الأصغر لكيم يونغ ـ سام، كيم هيونغ ـ شول، كان يتلقى رشى كبيرة. حكم على الابن بالسجن (بالرغم من أنه أفرج عنه لاحقاً في عفو عام)، مما شكل إحراجاً كبيراً للرئيس. كان حادث هانبو نقطة انعطاف،

فقد شوهت صورة كيم يونغ ـ سام كمصلح، وأثبتت أن الشركات الكبرى يمكن أن تنهار، وأظهرت أيضاً أن التحول الديمقراطي من شأنه أن يزيد من عدد الشخصيات التي يجب شراء دعمها وكذلك شهيتها لمزيد من الأموال[95].

قضية ألسثوم أوضحت دور الولايات الإقليمية في طريقة عمل كارتيلات النخبة. كانت مقاطعة كيونغ سانغ على مدار السنوات مقاطعة ذات امتياز، حيث انحدر العديد من الشخصيات السياسية، البيروقراطية، والاقتصادية الرفيعة من هناك، وقد كان هؤلاء دائما يعتنون ببعضهم بعضاً وبأهالي منطقتهم. ولم يكن مفاجئاً أن تعلن سيؤول في التسعينيات أن أول مشروع للقطارات السريعة كان لوصل العاصمة ببوسان، إحدى المدن الرئيسة في كيونغ سانغ. أدت خمس جولات من العروض والتقدم للمناقصات إلى أن تكون شركة ألمانية هي الفائزة المحتملة بعقد قيمته 2.1 مليار دولار لتقديم العربات والعجلات إلاّ أنه في الجولة النهائية فازت الشركة الفرنسية ألسثوم. كشفت التحقيقات عن رشاوٍ كبيرة ونفقات لحشد الدعم: واتهمت هو كي ـ تشون، زوجة مدير فرع ألسثوم في كوريا بتلقي حوالي أربعة ملايين دولار، كما قام تشوي مان سوك، أحد أصحاب شركات حشد الدعم والتأييد في لوس أنجلوس بتعبئة جهود معارضة في سيؤول وكيونغ سانغ مقابل 11 مليون دولار. وفي المحصلة لم تكن العربات التي قدمتها ألسثوم قادرة على الأداء طبقاً للمعايير المطلوبة[96].

إمكانية التنبؤ بالتطورات لها ثمنها

لم يؤد الفساد إلى إثراء مسؤولين كبار في عوالم السياسة والبيروقراطية والأعمال فحسب، بل ساعد على حماية هيمنتهم المهزوزة أحياناً. وتمثلت النتيجة من حيث التنمية الاقتصادية في مزايا مبكرة من جهة وأكلاف مؤجلة من جهة ثانية. ساعد الفساد في دمج نخب السياسة والأعمال في شبكات واسعة ودائمة من المنافع المتبادلة[97]. كان بإمكان المتعاونين أن يفوزوا بالسلطة والثروة وأن يقللوا من عدم اليقين اقتصادياً وسياسياً بالنسبة لهم شخصياً ولأتباعهم وشركائهم.

وكان يمكن لأولئك الذين لم يتعاونوا أن يتعرضوا للعقاب أو التجميد. مكّن النمو الذي حركته الشركات الكبرى بمساعدة الحكومة، مكّن كوريا من وضع أساس صناعي وتجاري واستغلال فرص في مجالات تتمتع فيها بالأفضلية في الأسواق العالمية. وكان يمكن للمستثمرين الداخليين والخارجيين أن يعتمدوا على الاستمرارية السياسية.

بحلول الثمانينيات كان عدد من الشركات الكورية الكبرى قد أصبحت قوى عالمية، إلاّ أن رأس المال اللازم للتنوع، وبيئة الأعمال التي يمكن فيها التنبؤ بالتطورات، والضوابط على «التنافس المفرط» كان لها ثمنها. بقيت السياسات مسيسة وكان المنافسون يواجهون عوائق رئيسة. وبتحول كوريا إلى اقتصاد أكثر نضجاً ومواجهتها لمنافسين أكثر عالمية أصبحت مشكلات تلك الإستراتيجية أكثر وضوحاً. كانت الشركات التي تعمل فوق طاقتها وتتوسع أكثر من خطوط إنتاجها وفوق قدرتها تتلقى المكافآت؛ وكانت الضوابط البيئية وقوانين العمل ضعيفة وبالكاد تطبق. وكانت حوكمة الشركات تفتقر إلى الشفافية[98]، حيث كانت الميزانيات الختامية توجد فقط في أذهان المديرين التنفيذيين في العائلة. وحولت ممارسة الشركات في ضمان ديون بعضها بعضاً ـ والتي كانت تتجاوز في معظم الأحيان قيمة أصولها بهوامش كبيرة ـ حولت الديون التجارية إلى بيت من ورق. زادت هذه المخاطر المتراكمة من مشكلات كوريا خلال الأزمة التي عصفت بآسيا في عامي 1997 ـ 1998.

وفي السياسة أيضاً كان الفساد يشتري القدرة على التنبؤ، إلاّ أنه تسبب بمشكلات بالنسبة للتنمية طويلة الأمد. قبل التحول الذي جرى عام 1987 كان المسؤولون الحكوميون يديرون نظاماً ديكتاتورياً لكنهم كانوا يواجهون تحديات دورية لسلطتهم؛ أما بعد ذلك التاريخ فقد ازدادت المنافسة الانتخابية. في كلتا المرحلتين كان بناء قاعدة سياسية والعمل في نفس الوقت بموجب القواعد فرضية مشكوكاً فيها، فقد كانت الأحزاب ضعيفة ومبنية حول أشخاص، وكان

المجتمع منقسماً وضعيف التنظيم؛ أما النخب السياسية فكانت توجهها الولاءات الشخصية والإقليمية والعائلية أكثر مما توجهها الواجبات الرسمية، والتزاماتها بسياسات معينة. أدت كارتيلات النخبة إلى تماسك السلطة لكنها عززت أيضاً هذه المشكلات المنهجية. من المرجح أن هذا النمط ساعد كوريا في المحافظة على النظام في وجه الصعوبات التي واجهتها خلال مرحلة التحول السياسي، ووفر للسياسيين القدرة على التنبؤ بالتغيرات في السنوات الأولى من عمر النظام. تطورت الشبكات التي ربطت عوالم الأعمال السياسية والبيروقراطية بمرور الزمن[99]. وبتنامي قوة الشركات العائلية الكبرى ازدادت قوتهم في ثنايا النخبة، غير أنها لم تصل إلى درجة الهيمنة على الشخصيات السياسية الكبيرة[100]. كان تقاسم الأموال السياسية مع زعماء المعارضة طريقة لإرضائهم على المدى القصير ولجمع أدلة مُدينة لهم فيما بعد. غير أنه تبين أن بناء قاعدة عريضة للسياسة الانتخابية التنافسية كان عملية بطيئة. ويبقى إجراء إصلاحات ذات مصداقية ضد الفساد (وليس مجرد محاكمات علنية للرؤساء السابقين) وبناء مجتمع مدني قوي تحديات بعد جيل كامل من مرحلة التحول.

بقدر ما مكّن فساد كارتيلات النخبة إيطاليا من تحقيق نمو كبير رغم النظام السياسي المغلق والمؤسسات الرسمية متواضعة الفعالية، فقد يكون أسلوب الفساد الكوري ساعد في عملية الإقلاع الاقتصادي ووفر قدراً من الاستمرارية السياسية من خلال مرحلة التحول نحو الديمقراطية وفي أعقاب الأزمة الاقتصادية في عامي 1997 و1998. هذا لا يعني أن الفساد مفيد بطبيعته، وخاصةً على المدى البعيد: فكما يظهر الفصل الثاني، فإن الأدلة تشير إلى العكس تماماً. إن التغيرات المعتدلة في السياسات الاقتصادية وإجراءات المساءلة في السياسة والأعمال، والتي كان من شأنها التصدي لأسوأ ظروف التراجع الاقتصادي، لم تنفذ في كوريا. إن منطق كارتيلات النخبة ـ وليس الكميات المجتمعة من الفساد ـ اخترقت عملية التكيف السياسي والاقتصادي مما حول

الحاجة إلى مجموعة من التغييرات الصغيرة في المحصلة إلى أزمة منهجية. إن ملاحظة تشينغ وتشو[101] حول دولة، في المرحلة التسلطية في كوريا، التي هي «لا بالمفترسة وبالطريدة»، تطرح قضية أخيرة: ربما كان الفساد الكوري، بحكم منطقه الداخلي، قد قيد نفسه على أصعدة مهمة[102]. تشير الدراسات إلى أن أولئك الأقوياء بما يكفي لتشكيل كارتيلات هم أيضاً في موقع يتحكمون فيه بالتجاوزات التي من شأنها أن تحد من امتيازاتهم. غير أن المسألة معقدة: إذا كانت القيود على الفساد تعني وضع سقوف للمبالغ الإجمالية، يكون علينا في هذه الحالة أن نقدر حجم الفساد الذي كان سيحدث لولا ذلك ـ وهذا تمرين في الحدس والتخمين في أحسن الأحوال. غير أن هذه القيود يمكن أن تشير إلى نطاق الفساد ـ من الذين كان بوسعهم المشاركة ـ أو طبيعة الممارسات ذات الصلة، وهنا لدينا أرضية أكثر صلابة. كانت كارتيلات النخبة تضم عدداً قليلاً من الأشخاص في حين استبعدت أعداداً كبيرة جزئياً بسبب القيود على المنافسة الاقتصادية ـ وفي وقت لاحق السياسية ـ كانت هدفاً رئيساً للعملية بأسرها. لو كانت المزايا المستمدة قد وزعت بشكل أكثر اتساعاً لما استحقت الأسعار المرتفعة التي كانت تطلب مقابلها. في حين تغيرت أدوات الفساد ـ المؤسسات، والجمعيات الخيرية وما شابه ـ وفي حين تضاعفت المبالغ المالية المدفوعة، فإن الفساد في كوريا بقي مركزاً على فئة ضيقة نسبياً. وهذه القيود هي التي تميز حالة كوريا عن أسواق النفوذ الأكثر انفتاحاً وأيضاً عن العديد من الممارسات الأكثر اتساعا التي سندرسها في الفصول الآتية.

مجرد يابان أخرى؟

إن ماضي وحاضر كوريا مرتبطان بشكل وثيق بماضي وحاضر اليابان[103]. كما أن «سياسة المال» في كوريا تشبه مثيلتها في اليابان. رغم ذلك فإن البلدين يقعان في عناقيد مختلفة في تحليلنا الإحصائي (الفصل الثالث)، ونجادل هنا أنهما يجسدان متلازمات فساد متباينة. هل هناك بالفعل اختلاف من هذا النوع؟

أنا أجادل بأن ثمة اختلافاً، ليس على مستوى الشكل ـ ممارسات الفساد ـ بقدر ما هو على مستوى الوظيفة، نوعية الاستجابة التي يجسدها الفساد بالنسبة لديناميات المشاركة والمؤسسات. (لا ينبغي الخلط هنا بين «الوظيفة» كما هي مستعملة هنا والادعاءات القديمة بأن الفساد يلعب دوراً «وظيفياً» في التنمية). في كوريا كما في اليابان كانت سياسة المال سنداً مهماً للنظام، غير أن باي[104] يجادل بأن مضامين هذه العمليات تعتمد على نوعية شبكات وأجندات النخبة التي تتم المحافظة عليها. ولعبت الشخصيات السياسية اليابانية دور الوسيط بين مصالح الأعمال والمزارعين، من ناحية، والبيروقراطية القوية والبعيدة من ناحية أخرى. هذا النوع من المتاجرة بالنفوذ مكّن حزب الديمقراطيين الأحرار من بناء احتكار انتخابي دام أربعين عاماً. على النقيض من ذلك، لم تكن المسألة في كوريا تتعلق بقرارات محددة بل أيضاً بقوة واستدامة النظام. وفي حين أن حزب الديمقراطيين الأحرار في اليابان حزب مهيمن وعصبوي، فإن له قاعدة حقيقية في المجتمع. كما أنه انخرط في منافسة انتخابية كبيرة ـ وهذه بحد ذاتها مصدر لقدر كبير من الفساد ـ ورغم أن هزيمته عام 1993 كانت حدثاً كبيراً لكنها كانت مؤقتة.

حتى التسعينيات لم تعتمد الأنظمة الكورية، ولم يكن بوسعها أن تعتمد، على التأييد الشعبي على غرار حزب الديمقراطيين الأحرار. حتى عندما أبقت مستويات المعيشة المرتفعة مسنودة بالتهديد باستخدام القسر لإبقاء المواطنين في حالة إذعان. كان يتم الفوز بالسلطة وممارستها في كوريا ضمن شريحة نخبوية صغيرة نسبياً[105] وليس عن طريق بناء قاعدة شعبية في المجتمع *بأسره*. كانت التحديات السياسية على شكل أحداث متفرقة يصعب التنبؤ بها، وكانت تحمل احتمالات التعطيل. كانت المنافسة الاقتصادية تمثل تهديداً للشركات العائلية الكبرى البالغ عددها ثلاثين أو نحو ذلك والتي هيمنت على الاقتصاد. وفي كلتا

الحالتين كان عدم القدرة على التنبؤ بهكذا تحديات، وليس القوة المطلقة لها، هو عامل عدم الاستقرار؛ فقد كان فساد كارتيلات النخبة وسيلة لشراء أو استئجار القدرة على التنبؤ بالتطورات على نحو منهجي.

الحاضر والمستقبل

لازال الفساد والفضائح جزءاً من وقائع الحياة في كوريا[106]، ولا زالت الشخصيات السياسية الرفيعة، بما فيها الرئيس السابق كيم واي جونغ ينظر إليها بتشكيك[107]. غير أن المنافسة السياسية أصبحت أوسع نطاقاً الآن، وأصبح المجتمع المدني أقوى[108]، ومنذ عام 1997 اكتسبت إصلاحات الشركات العائلية الكبرى والمصارف زخماً جديداً[109]. أصبحت الانتخابات الرئاسية الآن عمليات مدنية: في عام 1997، تم انتخاب كيم داي جونغ، الذي لم يكن فقط أحد زعماء المعارضة، بل كان ينحدر من منطقة تشولا المهملة. وأدت انتخابات 2002 الرئاسية إلى انتقال سلمي آخر للسلطة. وفي مراسم استلام روه مو هيون للرئاسة في شباط/ فبراير 2003 ظهر الرئيسان السابقان تشون وروه تاي وو في الاحتفالات في محاولة رمزية للتأكيد على الاستمرارية. لا زالت الديمقراطية الكورية عملاً قيد الإنجاز، ففي عام 2004 كان هناك محاولة لعزل روه بسبب اتهامات ضده، لكنه تجاوزها بفضل نتائج الانتخابات التي كانت في صالحه[110]. وبفضل حكم للمحكمة الدستورية وجد أن روه انتهك بعض القوانين إلاّ أن ذلك لم يكن كافياً لتنحيته.

ويستمر فساد كارتيلات النخبة في هذه البيئة الجديدة[111]، غير أن التغيير واضح أيضاً وليس كله مطمئناً. كما في إيطاليا فإن كارتيلات النخبة بحاجة إلى وسائل لضمان الصفقات الفاسدة والسيطرة على النزاعات العصبوية[112]. ما ساعد على التنسيق هو الحجم الصغير نسبياً لشريحة النخبة في كوريا[113]، حيث توزع المغانم بطرق عديدة. وبقيت القوة جزءاً لا يتجزأ من العملية لأربعة عقود من الزمن. غير أن التحول الديمقراطي أدى إلى ظهور مزيد من الانقسامات والمنافسة فيها. ولم تكن النتيجة بأي حال وضع حد للفساد. على

العكس، فكما أظهرت قضية هانبو أصبح هناك عدد أكبر من المسؤولين الذين قد تجب رشوتهم، في حين أن قدرتهم على تقديم مقابل لهذه الرشاوي أصبحت أقل وضوحاً. أدت الديمقراطية الى تعزيز مواقع الأعمال في الوقت الذي جعلت فيه من السياسيين والدولة أقل فعالية في ضمان المخاطر[114]. ويرى تات[115] في النزعة المتزايدة لرجال الأعمال للمبادرة في تقديم الرشاوي إحدى النتائج المترتبة على ذلك.

أدت الممارسات السياسية التنافسية إلى ارتفاع كلفة الحملات الانتخابية، مما زاد في الطلب على التبرعات النقدية. يقدر كانغ[116] الكلفة الإجمالية لانتخابات الجمعية الوطنية عام 1981 بـ 200 ـ 300 مليار وان، أو 266 ـ 400 مليون دولار أميركي، مقارنة بأكثر من 1 تريليون وون (حوالي 1.3 مليار دولار) للحملة الانتخابية عام 1996؛ في حين قدرت الكلفة الإجمالية للانتخابات الرئاسية بـ 443 مليار وون 590 مليون دولار عام 1987 و2 تريليون وون (2.7 مليار دولار) عام 1997. تساوي الكلفة الإجمالية للحملات الانتخابية الرئاسية تقريباً كافة نفقات الانتخابات الفيدرالية في الولايات المتحدة ـ التي يبلغ عدد سكانها أكثر من خمسة أضعاف عدد سكان كوريا ـ في عام 2000. بعض هذه الزيادة تعكس نمو الاقتصاد الكوري وزيادة عدد السكان، كما أن التضخم عامل مهم أيضاً. أضف إلى ذلك أن هذه الأموال لم تأت كلها من قطاع الأعمال، إذ إن بعضها جمع من خلال التبرعات المشروعة، وغيرها تم تحويله من الموازنة الوطنية على مدى سنوات[117]. إلاّ أن الضغوط تكثفت على الأعمال لتقديم التبرعات[118] واستمرت الشركات في الدفع من أجل تقليص حجم المخاطر السياسية[119].

هل يمكن لفساد كارتيلات النفوذ الاستمرار على نفس النطاق؟ ثمة أسباب للاعتقاد بعدم إمكانية ذلك. لقد أصبحت نشاطات حشد الدعم والتأييد الموجودة في أي ديمقراطية أكثر شيوعاً[120]. وبازدياد قوة الأحزاب والمجتمع المدني قد تتطور القدرة على إدارة مخاطر عدم القدرة على التنبؤ بالتطورات

السياسية. إن المنافسة الحقيقة قد تجعل من الهزيمة مخاطرة محتملة، إلاّ أن النظام الانتخابي القوي يضمن فرص الفوز في انتخابات قادمة. إن الديمقراطية تضعف من قوة المحسوبية[121]، وقد تتراجع الروابط العشائرية أمام المنافسة السياسية الأكثر مرونة وتنوعاً. وقد تجعل المنافسة العالمية والضغوط الدولية لتحسين حوكمة القطاعين العام والخاص من الشركات العائلية الكبرى أقل قدرة على الدفع (وإخفاء) ثمن النفوذ السياسي، ويجعل الدولة أقل قدرة على المحافظة على أسواق الإقراض المحمية سياسياً وعلى تقديم المنافع الخاصة من خلال السياسات.

حتى لو انهار فساد كارتيلات النخبة، فلن يكون البديل اختفاء الفساد. قد تصبح كوريا أكثر شبهاً باليابان وغيرها من مجتمعات أسواق النفوذ. وكي يحدث ذلك لابد من الاستمرار في تقوية المؤسسات وجعل المنافسة الاقتصادية والسياسية أكثر قابلية للتنبؤ. تبدو هذه الاتجاهات محتملة، وفي حالة التطور المؤسسي، فإن هذه التوجهات هي فعلاً قيد الإنجاز. أما إذا حرفت هذه التغييرات عن مسارها، فقد تتحول شخصيات رئيسة في نخبة تصبح أقل توحداً إلى الأتباع الشخصيين، ودوائر نفوذها في شرائحها الخاصة في الدولة، وربما إلى العنف لحماية مصالحها. وفي حين يبدو هذا السيناريو غير مرجح، فإن مناقشتنا لحالة المكسيك في الفصل السادس ستظهر أن فساد كارتيلات النخبة يمكن أن يتغير بأشكال مقلقة جداً. لقد أصبح حكم كوريا في مطلع القرن الحادي والعشرين مهمةً مختلفة، إلاّ أن هذا لا يعني أنها أصبحت مهمة سهلة.

بوتسوانا: قصة نجاح كارتيل نخبة

ما من مكان يعتبر فيه فهم المتلازمات المتباينة للفساد مهمة ملحة أكثر من أفريقيا. في وجه الفضائح المستمرة والإعلانات الكثيرة عن الإصلاح، والأضرار الاقتصادية والسياسية التي يمكن أن يلحقها الفساد، يصبح من السهل تجاهل التباينات النوعية (يذكر بون[122] العديد من التباينات بين الدول الإفريقية

وعلاقتها بالمجتمع). وهكذا فإننا كثيراً ما نسمع أن ثمة خصائص مميزة «للفساد الأفريقي» (غالباً من خلال المقارنة مع الحالات الآسيوية) وأن هناك قدراً هائلاً من الفساد هناك. قد يكون الأمر الأخير صحيحاً لكن ثمة اختلافات. أما الأمر الأول، وفي حين أنه تفسير وصفي جذاب لمشكلات أفريقيا وتطور آسيا[123]، فإنه لا دليل عليه. إن نظرة إلى فساد كارتيلات النخبة في بوتسوانا، وإلى سجلها الناجح نسبياً في تحقيق التنمية والحكم الذاتي خلال الجيلين السابقين، يوضح أنه علينا أن نختبر هاتين الفرضيتين بعناية.

المواشي، والماس، والتقاليد

ينتشر سكان بوتسوانا البالغ عددهم 1.6 مليون نسمة على أرض جافة لكن غنية بالماس توازي مساحة تكساس تقريباً. عند استقلالها عام 1966 كانت واحدة من أفقر عشر دول في العالم؛ غير أنها وخلال العقود التي تلت ثابرت على احتلال موقع بين أسرع اقتصادات العالم نمواً[124]. المواشي والماس مكّنا بوتسوانا من الصعود إلى مراتب الدول متوسطة الدخل، وبالفعل فإن البلاد عانت من بعض الضغوط الاجتماعية الناجمة عن النمو[125]. تظهر المؤشرات بأنها تعتبر من قصص النجاح الأفريقية في مكافحة الفساد في حين أن تتبع قضايا الفساد في بوتسوانا هو في صعوبة تتبعها في غيرها من البلدان، إلاّ أنه يبدو أن مؤسسات المجتمع والدولة التي تتمتع بفعالية نسبية تساعد في إبقاء المشكلة تحت السيطرة[126]. وكذلك الأمر بالنسبة للولاءات السياسية من مختلف الأنواع. لقد تمكن القادة الملتزمون بالتنمية الوطنية[127]، من ذوي الجذور التقليدية في المجتمع، لكن الذين تجمعهم أيضاً الحوافز الفاسدة، من الحكم بشكل فعال.

لا ينبع الاهتمام ببوتسوانا من حجم الفساد فيها ـ رغم أن البلاد عانت من بعض الفضائح الكبيرة في مطلع ومنتصف التسعينيات ـ بل لأنها توضح متلازمة كارتيلات النخبة وحالة تختلف عن الصور النمطية لأفريقيا. لقد ساعد الفساد

في بوتسوانا على تأسيس روابط بين النخب في وجه المنافسة السياسية ونشاط السوق، وفي تأسيس مؤسسات متوسطة القوة، وساعد هذا الشعور بالأمان بدوره القيادة ذات التوجهات التنموية على تحقيق نمو اقتصادي مستمر[128]، وهو النموذج الذي رأيناه في كوريا. وكما في مرحلة ما قبل «مدينة الرشى» في إيطاليا، فقد ساعدت الصفقات الفاسدة على ضمان الروابط السياسية بين الأحزاب التي تسيطر عليها نخبة حاكمة صغيرة[129]. إذا كان الفساد في بوتسوانا أقل انتشاراً مما هو في كوريا و إيطاليا، فهو يعكس ديناميات مشابهة من حيث المشاركة والمؤسسات.

نخبة تقليدية تحديثية

لم تكن تربية المواشي والرعي بها وتسويقها فقط أساس الاقتصاد في بوتسوانا، بل إن هذه النشاطات عكست وأدامت نفوذ الزعماء المحليين الذين كانوا يتمتعون بسلطة اجتماعية كبيرة على المستوى المحلي، وكانوا يفضون النزاعات، ويتحكمون بالاقتصاد القروي والريفي[130]. وبعد الاستقلال شكل العديد من أولئك الوجهاء نواة نخبة سياسية فعالة ولو انها بقيت أبوية بالمعنى السياسي والاقتصادي، حيث انتقلت العلاقات التقليدية التي بنيت من خلال تجارة المواشي إلى الحكومة والاقتصاد الوطني الناشئ[131]. وحكمت تلك النخبة بسلطة شرعية وأسلوب منفتح[132]. ومكّنت شبكات الأتباع المتعددة على المستوى المحلي في المجتمع البوتسواني الصغير نسبياً، مكنت النخبة من توسيع نفوذها، وجمع المعلومات، وتنفيذ السياسات. أصبحت هذه النخبة طبقة سياسية تكيفت مع التغيرات الحاصلة في مجتمعها واستجابت لمتطلباتها، وباتت تتصدى بفعالية للتحديات الطارئة ـ أكثر من نظيرتها الايطالية والكورية في العديد من المجالات ـ وفي نفس الوقت احتفظت باستقلالية ساعدتها على الحكم. بالرغم من أن وجود قدر من النزاعات بين عُصب النخبة السياسية، يبقى الحزب الديمقراطي البوتسواني المنظمة السياسية المهيمنة، بالرغم من أن أحزاباً أخرى وسّعت قاعدة أنصارها.

لقد كان الأسلوب السياسي للنخبة أبوياً منذ وقت طويل، بالرغم من كل ذلك ما زال الحزب الديمقراطي البوتسواني يتمكن من الاستجابة لنطاق واسع من المصالح من خلال وضع السياسات، ويتمتع بالمهارة في احتواء النزاع السياسي حول جملة من القضايا[133] التي سعى البيروقراطيون لتحقيقها[134]. حتى الأزمات المحتملة تم تحويلها لصالح الحزب الديمقراطي البوتسواني. في مطلع الثمانينيات على سبيل المثال، أدى ركود مؤقت في سوق الماس العالمي إلى تهديد مصدر رئيس من مصادر التنمية الاقتصادية. كان رد الحكومة بتقديم أشكال مختلفة من المنح والدعم، وكان البرنامج عموماً حسن التصميم والتنفيذ، واستهدف رواد الأعمال الحقيقيين، لكنه كافأ أيضاً الولاءات السياسية التي شملت كبار رجال الأعمال والمجتمعات الريفية[135].

كما في العديد من أنظمة المحسوبية والولاءات الشخصية، فقد تحولت بعض هذه الاعتبارات إلى حالات فساد. تم إنفاق 15 مليون دولار في غير الأغراض التي كانت أصلاً مخصصة لها عندما مُنحت عقود رئيسة لشركة تتمتع بعلاقات سياسية جيدة لكنها تفتقر إلى الخبرة في مجال عملها. وانطوت عمليات البيع غير الشرعي للأراضي، والاحتيال في بناء وتخصيص المنازل في العاصمة غابوروني وحولها، ومشارفة مصرف بوتسوانا التعاوني على الانهيار، انطوت جميعها على صفقات فاسدة عقدت بين النخب. كان مجلس إدارة المصرف الوطني للتنمية، الذي يسيطر عليه الأتباع البيروقراطيون لكبار الوزراء، يغض الطرف عن الإجراءات المتراخية في الإقراض، ومنح صكوك ملكية الأراضي، وتحصيل الديون في جملة من البرامج التي يستفيد منها الوزراء وحلفاؤهم[136]. في مطلع ومنتصف التسعينيات تم تشكيل عدة لجان تحقيق رئاسية للنظر في الفساد، كما تم أخيراً إنشاء هيئة جديدة لمكافحة الفساد باسم مديرية الفساد والجرائم الاقتصادية[137].

فساد الهيمنة

انطوت فضائح التسعينيات على إساءة استعمال الموارد وأساءت إلى سمعة بوتسوانا، إلاّ أنها لم تشكل أزمة للنظام، حيث كانت الاحتجاجات واسعة لكنها لم تكن صدامية. واستمرت أحزاب المعارضة في اكتساب مزيد من القوة، جزئياً من خلال رد الفعل على الفساد. وبقيت السياسة غير أيديولوجية إلى حد بعيد، وعكست ردود الفعل الرسمية على الفضائح من خلال اللجان الرئاسية ومديرية الفساد والجرائم الاقتصادية ـ الأنماط نفسها ـ والأجندات التي شكلت الممارسات السياسية منذ الاستقلال.

تتميز بوتسوانا، كعدد من البلدان الأخرى في فئة كارتيلات النخبة، بكونها دمقرطة تسود فيها الانتخابات التنافسية، وتهيمن عليها نخبة صغيرة تحافظ على التعاون من خلال الصفقات المشروعة وغير المشروعة في حين تستمر في ضبط المنافسة السياسية. ليس من الدقيق القول بأن الفساد في بوتسوانا يلعب دوراً وظيفياً، حتى إذا أخذنا في الاعتبار نجاحاتها الاقتصادية. بل انه ـ كما في كوريا ـ ساعد نخبة أبوية على البقاء في السلطة والسعي نحو أهداف ذات توجهات تنموية. مكن الاستقرار والقدرة على التنبؤ، مصحوباً بالدعم الخارجي، مكن بوتسوانا من الاستفادة من الاتجاهات والفرص التحررية بطريقة لم تتوافر للعديد من جيرانها.

الخلاصة

عند التفكير بفساد كارتيلات النخبة، ثمة إغراء في الوقوع في شركين. يتمثل الأول في الاستنتاج بأنه شكل سليم، أو حتى مفيد، من أشكال الفساد. أما الثاني، وقد يكون أقل ترجيحاً، فهو التأكيد على البساطة النسبية لممارسات الفساد ـ تبادل «المال السياسي»، على سبيل المثال، أو تقاسم المغانم بين كارتيلات زعماء الأحزاب ـ بينما يتم فهم تعقيد شبكات النخبة التي يجري بناؤها، والمضامين السياسية والاقتصادية التي يفرضها ذلك على المجتمع

الحـالات المعـروضـة هنا لا تدعم أياً من وجـهـتي النظر هاتين في حين يمكن لكارتيلات النخبة أن تعوّض عن ضعف المؤسسات الرسمية ـ وهي فكرة يمكن أن تلعب دوراً إيجابياً في الإصلاح، ويجـري استكشافها بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن ـ فإنها يتم بناؤها والمحافظة عليها، أولاً وقبل كل شيء، لحماية مصالح أفرادها. أما أن تكون هذه النخب والمصالح ذات توجهات داعمة للنمو، كما في كوريا وبوتسوانا، فهو يثبت هذه النقطة: لم يكن الفساد هو الذي حقق النمو، بل هي النخبة التي تعززت سياساتها وأصبحت ذات مصداقية بطرق تعتمد على الفساد. يمكن لآخرين يمارسون نفس النوع من الفساد أن يسعوا لتحقيق أجندات مختلفة. حتى عندما تكون السياسات فعالة نسبياً فإن الشبكات الداعمة لها تكون أقل قدرة على التكيف مع المتغيرات والأزمات، أو الفرص الجديدة من الأنظمة المنفتحة والأقوى مؤسسياً. بدلاً من ذلك فإنها تنزع غالباً إلى حماية الوضع الراهن. وهكذا يمكن للشبكات الفاسدة أن تساعد في إطلاق اتجاهات إيجابية عندما تكون المؤسسات الرسمية أضعف من أن تقوم بذلك، لكن وبمرور الوقت فإنها يمكن أن تتحجر أو أن تفقد قوتها تدريجياً إذا بدأ الشركاء الخاصون برؤية بدائل لاضطرارهم لدفع الرشى باستمرار. وفي المحصلة فإن هذه الأنظمة غير القادرة على الانحناء يمكن أن تتكسر.

ثانياً، ليس من السهل المحافظة على كارتيلات النخبة. مرت إيطاليا وكوريا بمراحل تحول اقتصادية وسياسية متتابعة. إيطاليا تحولت ديمقراطياً ثم طورت اقتصادها، في حين أن كوريا فعلت العكس. بوتسوانا، وهي المجتمع الأصغر والأكثر عضوية، تمكنت من القيام بالأمرين في الوقت نفسه. تمكّن فساد كارتيلات النخبة في المجتمعات الثلاثة من إقامة مؤسسات انتقالية تتمتع بما يكفي من القوة لإدارة التغيير. إلاّ أن ما يقلل من شأن هذه الترتيبات في إيطاليا وكوريا ويتمثل في الاختلافات الإقليمية، والخصومات بين العصب المختلفة وعدم توفر القوة لفرص الصفقات الفاسدة. تواجه نخب بوتسوانا وضعاً أبسط إلى

حد ما بسبب جذورها الضاربة في مجتمع أصغر وأكثر انسجاما، إلاّ أنها كانت أيضاً أكثر نجاحاً في استعمال الوصاية السياسية والسياسات المرسومة بعناية للمحافظة على قواعد دعمها. وهكذا فإنها تجنبت الأسلوب القاضي بأن مكسب فئة يعني خسارة فئة أخرى في العلاقات بين المجموعات المختلفة، وهو ما نجده في كوريا، والمستويات المتدنية للثقة الاجتماعية والتسويات الصعبة بين الأحزاب في إيطاليا. غير أن مرتبي الصفقات في أنظمة كارتيلات النخبة لديهم حاجة دائمة لمن يضمن هذه الصفقات، ويواجهون احتمالات غير معروفة لظهور منافسين داخليين أو تطورات خارجية من شأنها أن تضعف قواعد مؤيديهم، وعلى عكس ما يحدث لأولئك الذين يخسرون في الانتخابات، فإنهم يخاطرون بالتعرض للهزيمة الكاملة. وكما في الممارسات السياسية في كارتيلات النخبة فإن العواقب تعتمد على نوعية المصالح والنخب التي تكون موجودة لالتقاط وتجميع القطع المبعثرة الناتجة عن الانهيار.

إن البلدان في هذه المجموعة لديها مؤسسات ضعيفة مقارنة بحالات أسواق النفوذ، إلاّ أنها تعتبر قوية إذا نظرنا إليها من زاوية العديد من المجتمعات الأخرى. لقد كان نمو المشاركة السياسية والاقتصادية كبيراً ومنظماً. إلاّ أنه عندما تحدث التحولات الديمقراطية السريعة وعمليات التحرر الاقتصادي في بيئة من المؤسسات الضعيفة جداً، تصبح المحافظة على شبكات نخبة فاسدة ودائمة أكثر صعوبة بكثير. وعلى الأرجح سيحل محلها انتشار واسع لانعدام الأمن وطرح اقتصادي مدمر قد يكون عنيفاً، صراع لا يتمكن فيه زعماء العصب من بناء تحالفات متماسكة ولا تحقيق انتصار حاسم، حيث تصبح المكاسب السياسية والاقتصادية في خطر دائم. وهذا وصف دقيق لمتلازمة فساد حكم الأوليغاركات والعائلات ـ وهو موضوع الفصل السادس.

الحواشي

1. بالنسبة إلى كوريا انظر: Cheng and Chu, 2002: 57.

2. كلمة كوريا تشير هنا إلى كوريا الجنوبية.

3. أشكر بول هيوود على اقتراح هذا التعبير.

4. Colazingari and Rose - Ackerman, 1998: 448 - 449.

5. Czolden, 2003.

6. Calise, 1994; Bufacchi and Burgess, 1998: 4-5.

7. Della Porta and Vannuci, 1999, 2002.

8. Colazingari and Rose - Ackerman, 1998: 460.

9. Waters, 1994: 175; Bufacci and Burgess, 1998: Ch. 4.

10. Waters, 1994: 176.

11. Golden, 2003.

12. Pizzorno, 1993, quoted in Hine, 1995.

13. Della Porta and Vannucci, 1999: 191-192, 2002: 722.

14. Waters, 1994: 176.

15. Golden, 2003.

16. Calise, 1994; Hine, 1995: 195; Buffachi and Burgess, 1998: 5, 11, 87-88; Colazingari and Rose - Ackerman, 1998: 457- 462; Della Porta and Vannucci, 199, 2002; Della Porta, 2004.

17. Rhodes, 1997: 66-72).

18. Colazingari and Rose-Ackerman, 1998: 457-459.

19. Water, 1994; Rhodes, 1997; Colazingari and Rose - Ackerman, 1998: 459.

20. Hine, 1995: 182.

21. Golden, 2003: 189-202; Della Porta, 2004).

22. Hine, 1995:185; Bufacchi and Burgess, 1998:95.

23. Della Porta, 2004.

24. Della Porta, 2004; Della Porta and Vannucci, 1999, 2002

25. Moss, 1995; Golden, 2003: 198-204.

26. Della Porta, 2004.

27. Della Porta and Vannucci, 2002:726.

28. Waquet, 1996; Chang and Golden, 2004.

29. Hine, 1995: 185-186; Rohdes, 1997:56; Della Porta and Vannucci, 1999; Golden and Chang, 2001: 595.

30. Hine, 1995: 185-186, 191; Rhodes, 1997: 56-65; Golden and Chang, 2001: 595-597; Pujas and Rhodes, 2002, 745; Golden, 2003: 208-209.

31. Hine, 1995: 186-187; Della Porta and Vannuci, 1999: 168-170.

32. Rhodes, 1997:68-70; Golazingari and Rose-Ackerman, 1998; Della Porta and Vannucci, 1999:97-99.

33. Hine, 1995, 1996; Buffachi and Burgess, 1998; Burnett and Mantovani, 1998; Della Porta and Vannucci, 1999, 2002; Della Porta, 2004.

34. Pasquino and McCarthy, 1993; Buffachi and Burgess, 1998: ch. 2,3.

35. Waters, 1994: 180.

36. Buffachi and Burgess, 1998; 41.

37. Golden, 2002: 4.

38. Della Porta and Vannucci, 2002; Della Porta, 2004.

39. Guzzini, 1995.

40. Golden, 2002.

41. Gazzini, 1995.

42. Golden, 2002: 49.

43. Pizzorno, 1993.

44. Katz and Mair, 1995; Rhodes and Pujas, 2002.

45. Katz and Mair, 1995; Rhodes and Pujas, 2002.

46. Buffachi and Burgess, 1998: 85.

47. Waters, 1994: 171; Della Porta, 2002: 721-722.

48. Nelken, 1996.

49. Buffachi and Burgess, 1998:97.

50. Guzzini, 1995.

51. Golden, 2002.

52. Golden and Chang, 2001: 622.

53. New York Times, December 10, 2004.

54. Della Porta, 2000.

55. Pugas and Rhodes, 2002: 747.

56. Kitschelt, 1986; Pujas and Rhodes, 2002.

57. Hine, 1995: 199.

58. Hine, 1995: 194-200.

59. Koo, 1993: 231-249; Clifford, 1994: 11.

60. Clifford, 1994: 7: Kang, 2002a:50.

61. Tat, 1996: 50: Moran, 199:582: Steinberg,, 2000:209.

62. Kim Yong Jong, 1994, 1997.

63. Kim Joongi, 2002:174.

64. Moran, 1998:163,

65. Chalmers Johnson, 1987: 137-138.

66. Clifford, 1994: 14: Neher, 1994: Steinberg, 2000: 212-213, 221, 231: Koo, 2002: 45: Chang, 2002.

67. Koo, 2002: 42.

68. Park Byeog ? Seog, 1995:166,

69. Tat, 1996:53: Cheng and Chu, 2002:43-44.

70. Steinberg, 2000: 224-225.

71. Johnson, 1987: 154: Kang, 2002a.

72. Moran, 1998: 164.

73. Hwang, 1997: 100.

74. Kang, 2002a:53-55.

75. Woo, 1991:65-69.

76. Cheng and Chu, 2002:32-33.

77. Woo, 1991; Woo-Cumings, 1999a.

78. Moran, 1998: 166-173: Kang, 2002a.

79. Woo, 1991: 83-84.

80. Cheng and Chu, 2002:33.

81. Wedeman, 1997a: 470: Steinberg, 2000: 216: Cheng and Chu, 2002: 33-34: Kang, 2002a: 97ff.

82. Woo, 1991:9.

83. Kang, 2002a: 99.

84. Park Byeog-Seog, 1995: 168-172.

85. Kang, 2002a.

86. Pye, 1997:220.

87. Beck, 1998.

88. Khan, 2992: 480.

89. Woo, 1991.

90. Cheng and Chu, 2002: 34.

91. Kang, 2002b: 188.

92. Moran, 1998: 166-173: Kang, 2002a, 2002b: 185-189: Kim Joon-gi, 2002: 172-175.

93. Park Byeong - Seog, 1995: 172-177: Moran, 1998: 573-574: Blechinger, 2000: 3-4: Steinberg, 2000: 207: Kang, 2002b: 196-197.

94. Pye, 1997: 220: Moran, 1998: 171: Moran, 199:575: Blechinger, 2000: 4: Steinberger, 2000: 207: Schopf, 2001: 698-708: Kang, 2002a: 96, 2002b: 187-188, Kim Joongi, 2002: 175-177.

95. Blechinger, 2000: 4-5: Schopf, 2001: 709-712: Moon and Kim, 2000: 153-154.

96. Blechinger, 2000.

97. Cheng and Chu, 2002 2:34.

98. Beck, 1998.

99. Kim Joongi, 2002: 174ff.

100. Kang, 2002a

101. Cheng and Chu, 2002: 57.

102. Kang, 2002a.

103. Tat, 1996: 545.

104. Pye, 1997: 214,228.

105. Hwang, 1996: 319; Tat, 1996: 545.

106. Ha, 2001: 33-34.

107. French, 2003.

108. Koo, 2002; Steinberg, 2000.

109. Cho Juyeong, 2004; Cho Mxeong - Hyeon, 2003; Woo-Cumings, 1996.

110. Brooke, 2004.

111. Moran, 1999; Steinberg, 2000: 210-211; Kang, 2002b: 193-198.

112. Wedeman, 1997a: 474: Schopf, 2001:708.

113. Tat, 1996: 545; Kang, 2002b: 201.

114. Cheng and Chu, 2002: 57.

115. Tat, 1996: 54.

116. Kang, 2002b: 195.

117. Park Byoeg ? Seog, 1995: 175-176.

118. Moran, 1999: 673.

119. Root, 1996: 1`67-168.

120. Park Byeog ? Seog, 1995: 183.

121. Im Joongi, 2002: 184-185.

122. Boone, 2003.

123. Sindzingre, 2005.

124. Good, 1992, 1994; Danevad, 1995; Samatar and Oldifled, 1995; Tsie, 1996.

125. Good, 1992: 69.

126. Good, 1994.

127. Rotberg, 2004: 15.

128. Tsie, 1996.

129. Good, 1992, 1996; Holm, Molutsi, and Somolekae, 1996.

130. Good, 1992: 69-72.

131. Good, 1992: 74; Samatar and Oldfield, 1995: 653.

132. Holm, 2000.

133. Good, 1992: 85; Danevad, 1955: 381-382, 393, 400.

134. Poteete, 2003.

135. Danevad, 1995: 390-393.

136. Good, 1994: 500-516.

137. Frimpong, 1997.

6 الأوليغاركات والعائلات: نحن من العائلة أما أنتم فلا

مقدمة: رهانات كبيرة، وانعدام أمن، وسلطة شخصية

قبل مدة ليست بالطويلة، وضع أولينغ ديريباسكا، أحد أوليغاركات الأعمال العدوانيين نصب عينيه الاستيلاء على مجمع صناعي في أقصى شرق روسيا. وكان له ما أراد، ليس من خلال شرائه بل بتقديم دعوى قضائية دون ضجيج كبير أمام قاضي صديق على مبعدة آلاف الأميال إلى الغرب. وحيث لم يعرف مالكو المجمع الحقيقيون شيئاً عن القضية، فإنهم لم ينفذوا حكم المحكمة: ومن ثم قامت قوات الشرطة المحلية، بالقدر نفسه من الصداقة، بمساعدة ديريباسكا على الاستيلاء على المجمع الصناعي[1]. في الفلبين كانت أجيال عديدة من عائلة لوبيز ـ ملاك أراضي ومنتجو سكر، وشخصيأت سياسية في منطقة فيساياس الغربية ـ ثروتها وسلطتها تصعد وتهبط حسب من يتربع على سدة رئاسة البلاد. خلال عهد ماركوس تراجعت مصالحهم ـ في معظم الأحيان من خلال «إصلاحات» استهدفت أولئك الذين كان ماركوس شخصياً يعارضهم. بعد ثورة أكينو التي اتخذت اسم «سلطة الشعب»، أعادت عائلة لوبيز تشكيل نفسها في مجموعة من الشركات الإعلامية التي كانت علاقاتها السياسية في أهمية شبكاتها الفضائية[2]. في المكسيك، يسيطر بعض ملوك المخدرات وعصاباتهم المسلحة على بعض المجالات، حيث ينخرطون في الأعمال المشروعة وغير المشروعة، وتبييض الأموال، والسياسة. وغالباً ما يعملون تحت حماية الشرطة المحلية.

في حالات كهذه يصبح من الصعب التمييز بين الجريمة المنظمة، والمسؤولين الحكوميين، والسياسيين الفاسدين[3]. يستعمل عدد قليل نسبياً من الأشخاص الثروة، والسلطة السياسية، وفي كثير من الأحيان العنف في النزاع على مصالح رئيسة، ومن أجل مكافأة أتباعهم، في بيئة لا أهمية فيها للضوابط المؤسسية والضمانات القانونية.

ليس من الواضح تماماً إذا كانت سلطة هؤلاء عامة أو خاصة ـ في الغالب تكون الاثنتين معاً ـ لكنها في جميع الأحوال سلطة شخصية. الفرص السياسية والاقتصادية كبيرة جداً، وقد يكون من الصعب حماية المكاسب؛ وأولئك الذين يمتلكون ما يكفي من الشجاعة (أو الحماقة) للتحقيق في تلك الصفقات أو معارضتها علناً، يمكن أن يدفعوا حياتهم ثمناً لذلك.

الفرص، والمخاطر، والعنف

إذا كان فساد كارتيلات النخبة يتعلق بالتحكم، فإن متلازمة الأوليغاركات والعائلات تتعلق بالحماية. لقد قامت هذه المجموعة بعملية تحرير كبير لسياساتها واقتصاداتها، أو كليهما، ورغم من ذلك بقيت مؤسساتها ضعيفة جداً. وهناك كثير مما يمكن أن يجري التنازع عليه، سواء في السياسة أو في الاقتصاد، لكن المخاطر يمكن أن تكون كبيرة جداً، وثمة العديد من المتنافسين الذين لا يلتزمون بأي قواعد أخلاقية في عملهم. أما السلطات والمؤسسات الرسمية فهي غير فعالة ولا يمكن التنبؤ بسلوكها، وفي معظم الأحيان يمكن استئجارها. ولا من ضامن لتنفيذ العقود وما من أمان على الممتلكات والاستثمارات؛ ولابد من حماية المكاسب بمزيد من الفساد أو العنف، والثروات تصبح آمنة فقط عندما ترسل إلى أماكن أكثر أمناً خارج البلاد.

تحدث النشاطات الفاسدة في هذه الحالات على أكثر من مستوى، غير أن أكثرها أهمية هي تلك التي يشترك فيها عدد صغير نسبياً من أعضاء النخب وعائلاتهم وأقاربهم. إن الفقر، وانعدام الأمان، والحاجة إلى الحماية تسهل من اجتذاب الإتباع، إلا أن المنافسة التي يصعب التنبؤ بها ومناخ انعدام الأمان قد يجعل من غير الممكن مكافأتهم والإبقاء على ولائهم، مما يزيد من حوافز الفساد والعنف. يمكن للدولة أن تفقد الكثير من استقلالها، وتصبح مجرد مصدر آخر للحماية والحوافز الفاسدة. يمكن للعائلات المتنازعة أن تنتشر في قطاع الأعمال، والهيئات الحكومية، والأحزاب السياسية، وأجهزة تطبيق القانون،

ووسائل الإعلام، والجريمة المنظمة، مما يؤدي إلى نشوب صراعات بينها في مختلف الأوقات، وإلى تواطئها وتعميق هيمنتها على مناطق النفوذ السياسية والاقتصادية. إن وجود وضع كهذا لا يبشر بالكثير في مجال التطور الاقتصادي أو الديمقراطي.

يمكن لفساد الأوليغاركات والعائلات أن يرتبط بالعنف. لقد قُتِل عدد من البرلمانيين، والصحافيين المعارضين للفساد في روسيا؛ وحصل الشيء نفسه لرجال أعمال، ومسؤولين حزبيين، وصحفيي تحقيقات في المكسيك، ومعارضي التلاعب في الانتخابات في الفلبين. ثمة منافسة قوية ويصعب التنبؤ بها للحصول على المغانم. هذه المنافسة وضعف تطبيق القانون يسهمان في العنف. لكن ما يوازي ذلك أهمية هو عدم قدرة المحاكم والمؤسسات الأخرى على الفصل في النزاعات، وفرض تنفيذ العقود، وحماية حقوق الملكية[4]. عندما لا تتمكن الهيئات العامة من تقديم هذه الضمانات الأساسية تنشأ أسواق فعالة ونشطة لخدمات «الحماية»[5]. كما يلعب التهديد بالعنف دوراً في ضبط الأتباع، الذين يمتلكون في النهاية خيارات عديدة ومتنوعة. إن شراء تأييدهم بشكل متكرر هو أمر مكلف جداً؛ كما أن استعمال قليل من القوة ضد المتذبذبين في ولائهم يمكن أن يحرز نتائج قيمة على سبيل ضرب المثل للآخرين.

كان فساد كارتيلات النخبة مصدراً لقدر كاف من القدرة على التنبؤ بالتطورات في إيطاليا، وكوريا، وبوتسوانا للتعويض، من بعض النواحي على الأقل، عن ضعف المؤسسات الرسمية. إلاّ أن فساد الأوليغاركات والعائلات يتغذى على انعدام الأمان الواسع الانتشار بل ويعززه، كما أن الفساد الذي يصعب التنبؤ به هو أكثر أنواع الفساد ضرراً على التنمية[6]. يركز المستثمرون في تلك الحالة على المكاسب القصيرة المدى بدلاً من التخطيط للمدى البعيد ـ أو أنهم لا يدخلون البلاد نهائياً[7]. إن وجود المؤسسات الأكثر أمناً والعائدات الأكثر استدامة في الخارج تشجع هروب رأس المال غير أن الافتقار إلى التنمية المنظمة لا يعني

غياب السياسة والأسواق[8] بل يعني أن كثيراً من النشاطات تحدث خارج المنظومة الرسمية. إن الأعمال التي تجري في السوق السوداء يصعب فرض الضرائب وتطبيق الأنظمة عليها وتقييدها بحيث تزدهر الشركات المشروعة؛ كما يمكن للأحزاب السياسية والمجتمع المدني أن تفرغ من محتواها بسبب التبعية والولاء الشخصيين. رغم من أن هذه النشاطات غير المشروعة قد تكون قليلة الكفاءة وغير ديمقراطية، فإنها تبقى أكثر فائدة لأصحابها من البدائل المشروعة. ولذلك فإن إحداث مزيد من التحرير الاقتصادي والسياسي في غياب المؤسسات القوية يمكن له أن يصب الزيت على النار[9]. إن حكم القانون يمكن أن يصبح مجرد فكرة خيالية في بيئة يسودها حكم الأوليغاركات والعائلات، في حين أن توقع الفساد والعنف يمكن أن يصبح نوعاً من التنبؤات الشخصية ليس إلا[10].

الأوليغاركات والعائلات: ثلاث حالات

تقع روسيا، والمكسيك، والفلبين في هذه الفئة ولو بأشكال مختلفة. روسيا شهدت سقوط دولة دكتاتورية (ولو متحجرة) واقتصاداً مركزي التخطيط حقق التنمية في بعض النواحي بينما أعاقها في نواحٍ أخرى عديدة. التحرير الذي جرى مؤخراً في المكسيك كان ذا طبيعة سياسية. كان انتصار فنسينتي فوكس في الانتخابات الرئاسية عام 2000 أول هزيمة على المستوى الوطني تلحق بالحزب الثوري الدستوري منذ تأسيسه قبل واحد وسبعين عاماً. إلا أن دور الدول في الاقتصاد تراجع بشكل كبير خلال الثمانينيات[11]. في الفلبين، تكثفت عملية التحرير الاقتصادي خلال مطلع التسعينيات[12] بالرغم من أن إيقاعها تباطأ في السنوات الأخيرة[13]؛ أما عملية التحرير السياسية فتعود إلى ثورة «قوة الشعب» عام 1986. البلدان الثلاثة ـ وخاصةً روسيا ـ توفر فرصاً اقتصادية تستند إلى الموارد الطبيعية، والأسواق الداخلية الناشئة، والتصنيع، خاصةً في المكسيك. إنها بلدان متوسطة الدخل (ربما باستثناء المكسيك) كما تعكس الدرجات التي تحصل عليها في التنمية البشرية ترتيباً مماثلاً. إلاّ أن الجدول 1.6 يشير أيضاً إلى

مواطن ضعف مؤسسية، أقل وضوحاً في المكسيك (وهي حالة انتقالية من حيث متلازمات الفساد كما سنرى) لكنها بالغة الخطورة في روسيا. إن ترتيبها من حيث القدرات المؤسسية والاجتماعية أخفض بكثير مما رأيناه في حالات كارتيلات النخبة ـ ناهيك عن مثيلاتها في بلدان أسواق النفوذ.

إنها تسجل مراتب بين المتوسطة والسيئة في مجالات حقوق الملكية، وضبط الفساد، وجودة الأنظمة، والفعالية الكلية للحكومة. أما ترتيبها فيما يتعلق بالتعبير والشفافية فهو يشير إلى أنه في الفلبين وروسيا على الأقل، يواجه الأقوياء عدداً محدوداً من القوى المضادة الفعالة (الجدول 1.6).

*الوسيطات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقيد إحصائية (الفصل الثالث)، بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية 2003، فإن الوسطي هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقيد. ما لم يتم ذكر غير ذلك فإن العلامات المرتفعة تشير إلى مستويات أعلى للخاصية.

المصادر:

FI =Fraser Institute http://www.freetheworld.com

HDR=Undp Human Development Roport 2003 http://www.undp.org\

Hf =Heritute foundation Index of Economic Freedom reports http://www.heritage.org\research\features\index

KKZ=Kaufman, Kraay, and zoido-Lobation, "Governance Matters III" dataset, 2002

http:info.worldbank.org\governance\kkz2002\tables.asp

P= Transparency International Corruptoin Perceptions Indexs for 2001 and http://www.transperancy.org\

WB=World Bank Data Query online data source (GDP and population used to calculate GDP per capita)

http\\www.worldbank.org\data\dataquery.html

WEF=Wprld Economic Forum , Yale Center for Environmental Law and Policy , and CIESIN (Columbid University), 2002 Environmental Sustainability

Tndexes http://www.columbia.edu\

الجدول 1.6: المؤشرات الإحصائية لبلدان «الأوليغاركات والعائلات»

المؤشر (الوحدات/ النطاق) والمصدر	روسيا	الفلبين	المكسيك	وسطي 98 بلداً
علامة نظام الحكم 2001P	6	8	0	7.0
(مرتفع = ديمقراطية أكثر/ 0 إلى 10) P	7	8	8	8.0
القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى 100) Wef	26.8	42.1	42.2	44.7
حقوق الملكية 2002 (منخفض = آمن/ 1 إلى 5) Hf	4	3	3	3.0
الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر/ 0 إلى 10) FI	1.51	5.59	6.46	5.15
الحرية الاقتصادية FI 2001	5.00	6,70	6.20	6.45
مؤشر مدركات الفساد/الشفافية الدولية. 2003 (0 إلى 10 معكوساً) TI	7.3	7.5	6.4	*6.3
علامة التنمية البشرية/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 1.00) HDR 2003	.779	.751	.800	.750
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، WB 2001	$7,100	$3,840	$8,430	$5,940
السيطرة على الفساد 2002 (-1.89 إلى 2.39) KKZ	.90-	.52-	.19-	.22-
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) HF	.40-	0.6-	.15	.10
جودة الأنظمة 2002 (-2.31 إلى 1.72) KKZ	2.5	2.0	2.0	3.0
الصوت/ المساءلة 2002(-2.12 إلى 1.72) KKZ	4.0	4.0	4.0	3.0
	.30-	.10	.49	.06
	.52-	.17	.33	.05

«فساد» الأوليغاركات والعائلات: معان معقدة

تكون العلاقات بين الثروة والسلطة في المجتمعات التي تمر في مرحلة تحولات سريعة وتعاني من ضعف في الأطر المؤسسية معقدة جداً. وبالفعل فعندما ننتقل من مجتمعات أسواق النفوذ إلى حالات الأوليغاركات والعائلات تزداد صعوبة استعمال مصطلح «الفساد» بشكل واضح ودقيق. إن القوانين والمؤسسات في هذه الحالة أقل وضوحاً ومصداقية، واستعمالاتها أكثر اعتباطية: ويضطلع أشخاص بالوظائف التي تؤديها الدولة عادة مثل حماية الملكية وفرض تنفيذ العقود. المسألة في كثير من الأحيان لا تتعلق بما إذا كان فعل معين يتطابق مع التعريفات الرسمية للفساد والمصممة لمجتمعات ذات مؤسسات أقوى، بل في كيفية سعي الناس إلى تحقيق المكاسب الاقتصادية والسياسية وحماية هذه المكاسب في بيئة تتميز بضعف المؤسسات، وتوفر الفرص، ووجود مخاطر كبيرة.

آخذاً في الاعتبار هذه الصعوبات (وغيرها)، وضعت في الفصل الأول تصوراً لمفهوم الفساد كمشكلة منهجية وليس كنوع سري وخفي من السلوك. وسيدرس هذا الفصل جملة من هذه المشكلات. سأركز، فيما يتصل بروسيا، على الفساد في عمليات الخصخصة «والإصلاح» الاقتصادي، غير أن هذه القضايا تتطلب أيضاً مناقشة الجريمة المنظمة وغيرها من النشاطات التي يمكن أن تعرَّف في مكان آخر على أنها نشاطات خاصة. إن الوسائل الاعتباطية والفاسدة مثل مجالات النفوذ «الخاصة» تم إيجادها نتيجة لعملية التحرير السريعة ومواطن الضعف المؤسسي الأكثر عمقاً. وفي المكسيك، سننظر إلى الفساد كقوة شرعية (النفط) وغير شرعية (أسواق المخدرات) إضافة إلى وجوده في الماكينة السياسية للحزب الثوري الدستوري. في الفلبين يعتبر النفوذ المتجذر لمالكي الأراضي في الأقاليم سياسي جزئياً، غير أن قوتهم وضعف الدولة يعكسان قضايا تنموية أكثر عمقاً ويؤديان إلى ترسيخ أنواع معينة من الفساد. يمكن لهذه الحالات الثلاث مجتمعة أن تساعدنا على فهم متلازمة فساد مختلفة عما تم عرضه حتى الآن.

روسيا: أعمال خطرة

ينتشر الفساد في روسيا على نطاق واسع، وينتظم في كثير من الأحيان على نحو عائلي، ويحدث آثاراً ضارة على التنمية الاقتصادية والديمقراطية؛ كما يرتبط أحياناً بالعنف. إلا أنه ليس أمراً جديداً، حاله حال المافيات ورواد الأعمال الذين تتصدر أسماؤهم عناوين الصحف. تأثرت كل هذه المظاهر بالتطورات التي حدثت بعد عام 1991، لكن كان لها جميعاً جذور في الماضي السوفييتي.

حاولت روسيا تحقيق تحول مزدوج هائل (وغير متوازن) نحو الديمقراطية واقتصاد السوق، والذي لا يمكن إطلاقاً تقديم تقييم شامل له ضمن حدود هذه الدراسة. سأركز، عوضاً عن ذلك، على الفساد في عمليات الخصخصة، وعلى علاقاتها بالجريمة المنظمة والعنف، منذ سقوط الاتحاد السوفييتي وحتى منتصف عام 2003. هذا التاريخ اعتباطي إلى حد ما، إلا أنه يمضي في التحليل حتى اعتقال ميخائيل خدروفسكي، أغنى الأوليغاركات ـ وهي نقطة تحول ستستغرق مضامينها بعض الوقت؛ كي تتجلى بشكل واضح. شهدت هذه المرحلة الأولى من حقبة ما بعد الشيوعية عمليات استيلاء على الأصول السابقة للدولة، أولاً من قبل اللجنة الشيوعية الحاكمة القديمة ثم من قبل الأوليغاركات الأقوياء. وبسبب تراجع استقلال الدولة وقدراتها الإدارية ومصداقيتها السياسية؛ وانتشار مناخ من انعدام الأمن ـ وهي مشكلات شجعت على مزيد من الفساد والعنف. في حين أن قضايا الخصخصة لا تستنفد بأي حال كافة أشكال الفساد في روسيا، إلاّ أنها تبقى بين أهم مشكلات الفساد في البلاد[14]، وتوضح بجلاء أصول وتبعات فساد الأوليغاركات والعائلات.

إن حجم الفساد في روسيا مذهل تماماً. قَدّر وزير الداخلية الروسي السابق بوريس غريزلوف العائدات التي خسرتها الدولة بسبب الجريمة المنظمة بـ 1.57 بليون دولار عام 2002، بزيادة بمقدار الثلث عن العام الذي سبقه[15]. في مطلع عام 2002 قامت «المنظمة الدولية للشفافية» ومؤسسة «معلومات من أجل

الديمقراطية»، والثانية إشكالية بسبب ارتباطاتها السياسية، بإجراء مسح للمواطنين والشركات في أربعين منطقة حول معاناتهم مع الفساد[16]، ولم يكن من المفاجئ أن تجد المنظمتان تنوعاً كبيراً. أرخانغلسك، وبشكورتوستان، وكاريليا، ومناطق كراسنويارسك ونوفوغراد لم يكن فيها مستويات مرتفعة من الفساد، في حين أن ألتاي، وفولغوغراد، وموسكو، وروستوف، وسانت بيترسبورغ كانت في رأس القائمة. قدرت مبالغ الرشاوي السنوية التي يدفعها المواطنون في منطقة تامبوف بـ 23 بليون روبل (حوالي 752 مليون دولار) و بـ 22.4 بليون روبل (نحو 732.5 مليون دولار) في موسكو، على سبيل المثال[17]. يضع مسح مؤسسة «معلومات من أجل الدمقرطة» الفساد في منظور مقارن: إن مبلغ 3 بليون دولار التي يدفعها المواطنون على شكل رشاوي تساوي نصف ما يدفعونه كضريبة دخل، في حين أن الـ 33 بليون التي تدفعها الشركات تساوي نصف العائدات الحكومية لعام 2002. وكان موظفو قطاع التعليم هم الأكثر تلقياً للرشاوي (449 مليون دولار عام 2002) يليهم أفراد شرطة المرور (368 مليون دولار)[18]. قالت إيرينا هاكامادا، نائب رئيس الدوما لمجموعة من الاقتصاديين عام 2003 إن الشركات الروسية تدفع وسطياً 8 بليون دولار سنوياً على شكل رشاوٍ[19]. هذه الأرقام هي تخمينات في أحسن الأحوال، لكنها ترسم واقعاً مختلفاً نوعياً عن الحالات التي حللناها حتى الآن.

من هم الأوليغاركات؟

يعتبر «الأوليغاركات» مصطلحاً سياسياً شائعاً أكثر منه مفهوماً تحليلياً، وبالتالي ليس ثمة إجماع على من ينتمي أو لا ينتمي إلى هذه الفئة. قدرت مجلة فوربز عام 2003 أنه كان هناك سبعة عشر بليونيراً روسيا، لكن لا يعتبر جميع هؤلاء بالضرورة أوليغاركات[20]. تشير بعض الروايات[21] إلى أربعة قادة رئيسين وأربع عائلات في النخبة الوطنية السياسية والإدارية وتقلل من أهمية «أوليغاركات المال». في حين تعطي تقديرات أخرى أهمية أكبر لقادة العائلات

الاقتصادية، وتضيف «عائلة» بوريس يلتسين ـ من الأقارب والمقربين سياسياً ـ إلى هذا الخليط[22]، وتلاحظ أيضاً وجود عائلة سياسية ـ بيروقراطية[23]. بالرغم من ذلك يشير آخرون إلى ثمانية أوليغاركات أعمال أو أكثر إضافة إلى أتباعهم[24].

غير أن معظم القوائم من عام 2003 تتضمن أسماء مثل ميخائيل فريدمان، رئيس كونسورتيوم نفط ومصارف. وأصبح ميخائيل خودروفسكي، وهو نائب سابق لوزير الوقود والطاقة، أغنى شخص في روسيا من خلال الألمنيوم، وتوليد الكهرباء، والتعدين، وأصبح قبل اعتقاله عام 2003 مدافعاً عن الشفافية في قطاع الأعمال. فلاديمير بوتانين، الرأس المدبر لبرنامج «قروض مقابل أسهم» (أنظر أدناه)، هو مصرفي ويمتلك حصة كبيرة في نوريسك للنيكل. فلاديمير غوزينسكي، المالك السابق لشبكة إن تي في التلفازية، كان أحد منتقدي بوتين واضطر لبيع جزء كبير من حصصه بعد اعتقاله عام 2000. أوليغ ديريباسكا شارك في الاستحواذ على صناعة الألمونيوم في منتصف التسعينيات. بوريس بيريزوفسكي، عالم الرياضيات السابق ومستشار يلتسين، سيطر في وقت ما على إيروفلوت وعلى شبكة تلفاز وانتقل إلى المملكة المتحدة ربما لتجنب التحقيقات. وفي بريطانيا أيضاً يعيش رومان أبراموفيتش، وهو شريك لبيريزوفكسي، ومحافظ سابق لمنطقة تشوكوتكا في شرق سيبيريا، والمالك السابق لشركة سيبنيفت أويل. تمثلت آخر مغامرة تجارية قام بها أبراموفيتش في شراء نادي تشلسي لكرة القدم، الذي يطلق عليه بعض المتدربين الآن اسم «تشيلسكي». فيكتور تشيرنوميردن، وزير النفط السابق ورئيس الوزراء في عهد يلتسين، كان مديراً تنفيذياً لشركة غازبروم، ولا زال على علاقة وطيدة بها: وهي الشركة التابعة للدولة التي كانت تحتكر الغاز الطبيعي في روسيا. هناك آخرون يوضعون عادة في فئة الأوليغاركات مثل ميخائيل بروخوروف، وفيكتور فاكسيلبيرغ، وريم فياخيريف[25]. ولا زالت «عائلة» يلتسين تحتفظ بنفوذ كبير، فقد منح أول مرسوم رئاسي يصدره فلاديمير بوتين الحصانة من الملاحقة

الجنائية ليلتسين وأقاربه، وهي خطوة يراها الكثيرون على أنها أتت مقابل الدعم الذي قدموه له. العديد من الأوليغاركات بدؤوا مسيرتهم كأعضاء في النخبة الحاكمة في العهد السوفيتي وبنوا أمبراطوريات بتنحية «بيروقراطيين حمر» آخرين كانوا يسيطرون على عمليات الخصخصة «غير الرسمية» التي حدثت في البداية. وهؤلاء لهم أتباع في عوالم السياسة، والأعمال، والجريمة[26].

تتكون العائلات من الولاءات الشخصية، والفرص، والأقطاب الصاعدين، والمجرمين، والمسؤولين الفاسدين. وبالنسبة لأولئك الذين يسعون لتحقيق النجاح في حياتهم، فإن الفرص الاقتصادية والسياسية خارج العائلة قليلة نسبياً ومحاطة بقدر من المخاطرة[27]. ومقابل مساعدتهم في تنفيذ مخططات وبرامج أحد أولاليغاركات فإنهم يتلقون فرصاً، وأموالاً، إضافة إلى الحماية وشيئاً من المكانة. ويجادل أندروسينكو[28] وكولسون[29] بأن للنظام نفسه مصلحة في وجود الأوليغاركات، من حيث الأرباح التي يمكن أن يحققوها والقوة التي يمكن أن يستعملوها لجعل الأمور تسير بالشكل المطلوب، ولذلك فإن جهود الإصلاح المنطلقة من المركز تفتقر إلى المصداقية[30].

أما مدى قوة أوليغاركات الأعمال فهو سؤال صعب، وما يزيد في صعوبته الهجوم القانوني والسياسي الذي شنته حكومة يلتسين ضد ميخائيل خودروفسكي وإمبراطورية النفط التي يمتلكها، يوكوس أويل في أواخر صيف 2003. استمرت المبادرات الانتقائية المتخذة ضد الأوليغاركات حتى عام 2004. ويمكن أن تعتبر هذه الأحداث بداية الهجوم الحقيقي على الفساد المرتبط بالأوليغاركات، لكن يمكن أن يعتبر اعتقال خودروفسكي أيضاً عقوبة لتمويله أحزاب المعارضة الليبرالية[31] أو محاولة قام بها المسؤولون الحكوميون للانخراط في النشاط الاقتصادي[32].

الأوليغاركات والعائلات في الميدان

كيف حصل الأوليغاركات على المال والسلطة، وكيف يستعملونها؟ كان برنامج «القروض مقابل الأسهم» في منتصف التسعينيات هو الذي مكّن الأوليغاركات أكثر من أي شيء آخر من تنحية العديد من «البيروقراطيين الحمر» الذين كانوا

قد استولوا على الصناعات خلال المراحل الأولى للخصخصة. في أواخر عام 1994 كانت الدولة تريد الحصول على المال بأي طريقة وكانت تبحث عن طرق لإطلاق التنمية الاقتصادية التي يقوم بها القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه كان عدد من المصرفيين ورجال الأعمال ذوي الصلات المتينة بالحكومة يسعون للاستحواذ على الشركات الرئيسة والموارد الطبيعية. طرح فلاديمير بوتانين منح قروض للدولة مقابل امتياز بإدارة حصص كبيرة من الشركات الحكومية. من الناحية النظرية، كان يفترض بالاتفاق أن ينتهي بمجرد سداد الدولة للقروض أو بيع حصتها في الشركات. إلاّ أنه لم يكن من المفاجىء أن القروض لم يتم تسديدها (ليس من الواضح إذا كانت الدولة قد حصلت على أي عائدات ذات قيمة، إذ إن المصرفيين قاموا ببساطة بإقراض الحكومة من مدخرات الحكومة نفسها، وكذلك جرت عمليات احتيال في المزادات التي أجريت بعد ذلك. استُبعد العارضون الأجانب في حين تواطأ الأوليغاركات على عروضهم واقتسموا الأصول الرئيسة بين بعضهم وبأسعار منخفضة للغاية. قُدمت العروض قبل انتخابات عام 1996 الرئاسية التي واجه فيها بوريس يلتسين تحديات كبيرة، في حين تم تفكيك البرنامج بعد الانتخابات. القروض مكنت يلتسين من الوفاء ببعض الالتزامات العامة، وأن يدفع الرواتب المتأخرة وأن يموّل حملته الانتخابية بمستوى أعلى بمئة مرة من السقف القانوني. في هذه الأثناء حصل الأوليغاركات على امتيازات بإعادة انتخاب يلتسين بحيث تمكنوا من إكمال البرنامج[33].

تركّز برنامج آخر على صناعة الألمنيوم الروسية. في منتصف التسعينيات استعمل تجمع من الشركات يقوده أوليغ ديريباسكا وداعمو «عائلة يلتسين» النفوذ الفاسد، والاحتيال في العروض، والتهديد بالعنف من أجل الاستحواذ على الصناعة بأسعار منخفضة جداً. ومؤخراً اشتكى رواد أعمال لا علاقة لهم على الإطلاق بإنتاج المعادن من الإجراءات القانونية وغير القانونية، والتهديد الصريح باستعمال العنف من قبل نفس المجموعات التي تسعى لتوسيع امبراطورية الألمنيوم. يتطلب إنتاج الألمنيوم كميات كبيرة من الكهرباء، وكان ذاك أحد أسباب حصول عائلة ديريباسكا على قدر كبير من النفوذ في قطاع الطاقة أيضاً[34].

كانت الأدلة على وجود الفساد سلعة قابلة للبيع في الحقبة السوفيتية، أما الآن فقد ازدهر هذا السوق بشكل كبير. أصبحت هذه الأدلة تستعمل لتهديد الخصوم السياسيين والاقتصاديين وكذلك المسؤولين غير المتعاونين. يجمع الصحفيون، والمحققون، والسياسيون معلومات تجريمية (يمكن الحصول عليها بسهولة، ويمكن تزويرها إذا دعت الحاجة) ويعيدون بيعها للشخص المعني؛ وإذا لم يدفع الشخص المستهدف، يمكن بيع المواد للجرائد. إن فعالية هذه المواد تعكس سعة انتشار الفساد نفسه، وفعالية المحققين الحكوميين، وأجهزة تطبيق القانون، ومناخ انعدام القانون الذي يجعل حتى الاتهامات غير الحقيقية قابلة للتصديق على نطاق واسع[35].

جعلت حكومة بوتين من الإصلاح الضريبي أولوية، جزئياً لأسباب تتعلق بالعوائد لكن أيضاً كطريقة لإظهار المصداقية الرسمية. لا يعتبر التهرب الضريبي بحد ذاته فساداً بالضرورة، لكنه في روسيا يعكس قوة الأوليغاركات وانعدام فعالية الدولة. رفع تبسيط الرموز الضريبية الذي تم تطبيقه عام 1999 من العوائد إلى حد ما، وبالحد من صلاحيات موظفي جمع الضرائب في حساب هذه الضرائب، فإن ذلك قد يكون أسهم في الحد من الفساد على المستويات الدنيا. غير أن بعض الأوليغاركات والمصرفيين مازالوا يتمتعون بالقدرة على الإفلات من العقاب فيما يتعلق بالضرائب، في حين تستمر الدولة في السعي لتحصيل العوائد وحين يتقاضى الموظفون الحكوميون رواتب منخفضة أو لا تدفع لهم رواتبهم نهائياً. في عام 2002 ذكر مكتب المدعي العام بأن «المصرفيين ذوي المشكلات» تهربوا من دفع ما مجمله 36 بليون روبل (نحو 1.2 بليون دولار) من الضرائب، وبلغ مجموع التهرب الضريبي في كالميكيا، وهي ملاذ داخلي من الضرائب نشأ حديثاً ما مجمله 17.8 بليون روبل. ويرد في تقرير العوائد الضائعة نفسه أسماء عدد من المسؤولين عن الخصخصة، وضباط الجيش، والرئيس السابق للجنة صيد الأسماك الحكومية، الذي خسّر الدولة 42 بليون روبل بإصداره حصص صيد غير قانونية[36]. قد تكون أخطر مشكلات المصداقية

الرسمية هي مشكلات المحاكم والهيئات المسؤولة عن فرض القانون. يستعمل أوليغاركات مثل أوليغ ديريباسكا الإجراءات القانونية لتبرير الاستيلاء على أصول منتجة، كما ورد أعلاه. كما تتحدث وسائل الإعلام بشكل متكرر عن غارات تشنها الشرطة (التي يسميها بعض المواطنين الروس ذئاب في ملابس رسمية) على مقرات بعض الشركات، ظاهرياً للتحقيق في عمليات غير نظامية أو في تطبيق القانون لكن في الحقيقة لمساعدة خصم قوي في الاستيلاء على الشركة تحت التمويه الذي يوفره القانون[37].

الجريمة المنظمة: عضلات للإيجار

تعتبر قوة الجريمة المنظمة نتيجة لمتلازمة الأوليغاركات والعائلات وعاملاً مساعداً على استمرارها، وتعكس الفرص نفسها، والمؤسسات غير الفعالة، ومناخ انعدام الأمن التي تشكل الفساد. غالباً ما تتحالف المافيات مع رجال الأعمال والمسؤولين الحكوميين المشاركين في الصفقات الفاسدة؛ ويعتمد الأوليغاركات غالبا على «العضلات» غير القانونية في تسيير أمورهم، وتمثل شخصيات الجريمة المنظمة أعضاء رئيسين في العديد من العائلات. تزخر مناقشة الجريمة المنظمة في روسيا بالصور المستعارة من الحالة الصقلية، وفي الواقع فإن الكلمة المستوردة مافيا تشكل اختزالاً مفيداً. إلا أن الجريمة المنظمة في روسيا لا مركزية وغير تراتبية؛ فبدلاً من وجود شبكة موحدة على مستوى البلاد، هناك آلاف من العصابات الصغيرة التي تعمل بقدر قليل من التنسيق أو دون أي تنسيق على الإطلاق[38]. يمكن أن تتعاون هذه العصابات على نحو مؤقت وفي المشاريع الكبيرة، إلا أن الجريمة المنظمة هي عالم من المجموعات الصغيرة المتحولة التي تستغل أي فرص غير قانونية متوافرة[39]. أشارت التقديرات عام 1995 أن30,000 شخص كانوا أعضاء في الجريمة المنظمة بينهم 3,000 كقادة لعصاباتهم. وكان يعتقد بأن أكثر من ألف من هذه المجموعات كانت تربط المناطق المختلفة داخل روسيا، وكان 300 منهم يشاركون في عمليات دولية[40].

بحلول منتصف التسعينيات أصبحت الجريمة المنظمة تستحوذ على نفوذ كبير على نصف الاقتصاد الروسي، وفي عام 1994 دفعت ما يقدر بـ 22 مليون روبل على شكل رشى[41]. كانت شخصيات المافيا وأوليغاركات مثل فلاديمير غوزينسكي وراء بعض أسوأ البرامج الهرمية في منتصف التسعينيات، حيث كانوا يجتذبون المواطنين بوعود براقة بعائدات على أموالهم لن يَرَوْها بالطبع. وتعني نفس المخاطر التي تستفيد منها المافيا أن جزءاً ضئيلاً من أموالها أعيد استثمارها في روسيا[42]؛ بل إن الجريمة المنظمة كانت قوة رئيسة أسهمت في هروب رؤوس الأموال. ظهرت مؤخراً تخمينات بأن بعض أموال المافيا يعود إلى روسيا استجابة لاتجاهات اقتصادية داخلية أكثر ملاءمة[43] لكن لم يظهر حجم هذه التدفقات. في مجمل الأحوال فإن الاستثمارات الداخلية الرئيسة التي تسيطر عليها شخصيات من عالم الجريمة المنظمة ستكون مزيجاً من المنفعة والمضرة في أحسن الأحوال.

إن توفير الحماية في وضع يتميز بانعدام الأمن هو النشاط الرئيس لمعظم العصابات الروسية[44]. تحت النظام السوفييتي، كانت الحماية تقدم بأشكال مختلفة من قبل زعماء الحزب، والبيروقراطيين الحكوميين، ومسؤولي أجهزة فرض القانون، وعلى نحو فاسد لكن فعال. في الحقبة ما بعد السوفيتية أصبح بإمكان الجريمة المنظمة (أحيانا بالتعاون مع الشرطة، وأحيانا بالنزاع المسلح معها) أن تملأ الفجوات التي أحدثها ضعف المؤسسات الرسمية. يضع رواد الأعمال «سقفاً» فوق شركاتهم وذلك بالدفع للمافيات المحلية للحصول على الحماية من الجرائم العادية، والمضايقات الحكومية، وتهديدات العصابات، وبالطبع من الجرائم التي يرتكبها الأشخاص أنفسهم الذين يُدفع لهم[45]. وتتوافر الحماية من العديد من المصادر، إذ إن هناك فورة في الشركات الأمنية الخاصة[46]، كما يقدم أفراد الشرطة الفاسدون خدماتهم أيضاً. إلا أنه يُنظر إلى الجريمة المنظمة على أنها أكثر مصادر الحماية نجاعة ـ وهي نظرة تفاقم من انعدام الأمن على المدى الطويل ـ وقد قام زعماء المافيا بتسويق خدماتهم بنشاط

كبير خلال التسعينيات[47]. غير أن الخروج من صفقات كهذه قد يكون صعباً؛ إذ يمكن للمرء أن يستغني عن خدمات شركة أمن خاصة، في حين أن إنهاء علاقة مع «حماة» المافيا أكثر صعوبة بكثير[48]، ولذلك السبب، بين أسباب أخرى، فإن رجال العصابات تكون لهم اليد الطولى في التعامل مع جميع رجال الأعمال، باستثناء تلك الشخصيات القوية جداً[49].

إلاّ أن المسألة في أحيان أخرى لا تكون مسألة حماية، بل عنف. يتعرض الإصلاحيون، والمنافسون في الأعمال، والسياسيون في كثير من الأحيان للاغتيال؛ فقد قُتل سبعة وعشرين مصرفياً خلال مدة عامين في منتصف التسعينيات. في خريف عام 2002 قُتل فالنتين تسفيتكوف، محافظ منطقة ماغادان في أقصى شرق روسيا وأحد رواد الأعمال الصاعدين، في وضح النهار في ضاحية نوفيي أربات في موسكو. في آب 2002 فقط قُتل فلاديمير غولوفيوف، عضو مجلس الدوما ونائب محافظ منطقة سمولينسك، ونائب رئيس بلدية نوفوسيبيرسك؛ وأحد المسؤولين في شركة القطارات وأنفاق موسكو[50]. إحدى هذه الجرائم كانت قتل غالينا ف. ستاروفويتوفا، إحدى المدافعات البارزات عن الديمقراطية وعضو البرلمان، في سانت بيترسبورغ في تشرين الثاني/ نوفمبر، 1988. من غير الواضح ما إذا كانت عملية القتل هذه قد ارتكبت من قبل أفراد الأمن أو أتباع مافيات الأوليغاركات، إذ إن الفساد يعيق أيضاً عمليات التحقيق والمقاضاة.

الحقبة السوفيتية: نظام دون أسواق

من المغري أن نعتقد أن الأوليغاركات، والجريمة المنظمة، والفساد بشكل عام هي ظواهر حديثة، أو أنها نشأت عن مشكلات وأحداث ما بعد الشيوعية. لكن في حين أن مناخ ما بعد عام 1991 الذي تميز بالفرص الهائلة والمؤسسات الضعيفة ساعد على جعل الفساد أكثر ضرراً، حيث إن العديد من المشكلات المسببة له وبعض أبرز شخصياته تعود بجذورها إلى النظام السوفييتي. لا يتسع نطاق هذا الفصل لعرض مناقشة كاملة للفساد السوفييتي[51]، إلاّ أن بعض النقاط كانت

أساسية لما حدث بعد ذلك. خلال تلك الحقبة كان الاقتصاد المخطط مركزياً، والذي يتحكم به الجهاز البيروقراطي، والذي يفتقر إلى نظام أسعار، محكوماً من قبل دكتاتورية الحزب الواحد التي لا رقيب عليها. كان الفساد البيروقراطي هو القاعدة وليس الاستثناء، حيث كان المسؤولون ومدراء الشركات لا يستفيدون فقط من الفرص غير المشروعة بل يحاولون أيضاً المحافظة على مظهر تحقيق الحصص المطلوبة. وكان هناك نظام فساد لتحقيق المكاسب الشخصية[52] يساعد الأفراد على التأقلم مع نقص الموارد، والحصول على سكن أفضل، وعلى الرعاية الصحية، مع نقص المواد والحصول على سكن أفضل، وعلى الرعاية الصحية، والتعليم، وتصيد المهام الوظيفية الأفضل، وبشكل عام تخفيف وطأة السياسات الحكومية القاسية والاعتباطية[53]. وعلى قمة الهرم السياسي ـ وأحياناً في المفاصل الرئيسة للاقتصاد ـ كان يمكن للمكاسب الفاسدة أن تكون مذهلة[54]. لم يكن الفساد سراً في تلك الأيام، إلاّ أن الاعتراف الرسمي به كان متقطعاً وغالباً ما يأتي لتحقيق غايات سياسية. عندما كان يصنف مسؤول كبير علناً على أنه فاسد فإن ذلك كان يعني غالباً أنه خسر في نزاع بين العصب المختلفة داخل الحزب.

ساعد الفساد البيروقراطي النظام على الاستمرار بشكل غير مشوه وغير فعال وذلك بإزالة الاختناقات وإحداث شكل صارخ من أشكال التبادل. في العقود الأخيرة من الحقبة السوفيتية أصبح التغاضي عن الفساد يحمل مخاطرة أقل على النظام من إجراء إصلاحات جوهرية. لم يكن الفساد مفيداً، غير أن البدائل كانت قليلة ومكلفة جداً. وأتى الضرر بعيد المدى على شكل فرص ضائعة في إحداث التغيير والتكيف، وفي انتشار روح من اللامبالاة وعدم الثقة في البيانات والسياسات الرسمية. وكانت النتيجة نظاماً لم يستطع الانحناء فانكسر.

لغايات دراستنا هنا ثمة أربعة أوجه للحقبة السوفيتية تتمتع بأهمية خاصة. أولاً، كان جهاز الحزب ـ الدولة كبيراً واحتكارياً، لكنه غير فعال في كثير من النواحي. كانت بيروقراطية الدولة بطيئة الحركة ومسيسة بعمق، وكان الحزب يعاقب الخصوم بقسوة ولا يوفر أي طريقة مشروعة للتأثير في السياسات من

أسفل. حتى لو نجحت الدولة في تحاشي أسوأ أشكال الاضطرابات والمشورة المريبة في وضع السياسات[55] التي رافقت سقوط النظام السوفيتي، فإن تلك الدولة التي حكمت بالقسر لم تكن قادرة على الاستجابة للإشارات التي كانت ترسلها السياسة والأسواق، أو المحافظة على المنافسة المنظمة والمفتوحة في أي من المجالين. ثانياً، حتى بالرغم من كون الدولة ضعيفة بشكل عام، فقد كان هناك مجموعات قوية من المسؤولين والمديرين داخل الدولة. في الواقع فإنهم كانوا يتصرفون دون خوف من أي مساءلة عندما بدأ النظام انهياره الطويل في ظل البيروسترويكا. يجادل ماكفول[56] بأن المسؤولين كانوا يستحوذون على حقوق ملكية بحكم الأمر الواقع ـ على الأقل الاستهلاك والربح إن لم تكن حقوق النقل ـ في الشركات التي كانوا يديرونها. في الفوضى التي تبعت عام 1991 أصبح لدى أولئك المسؤولين الوسائل، والحوافز، والفرص لتحويل أصول حكومية كبيرة إلى ملكية شخصية.

ثالثاً، إن الحصول على حقوق الملكية، أمر، أما الدفاع عن هذه الحقوق في بيئة غير آمنة فهو أمر آخر تماماً[57]. ولذلك أصبحت وظائف الجريمة المنظمة الخاصة في فرض القانون وتحصيل الديون وظائف أساسية[58]، في حين أن المحاكم، والشركات، والوظائف البيروقراطية تداعت، وهنا أيضاً كانت الحقبة السوفيتية قد أعدت البيئة. بدأت طلائع ما أصبح اليوم مافيات بالتشكل في العشرينيات وأصبحت في أواخر الثلاثينيات تمثل شركاء الأمر الواقع مع الحزب والدولة في ضبط نزلاء الشبكة الهائلة الحجم من السجون[59]. وخلال مرحلة الركود التي سادت عهد بريجنيف، وإلى حد أكبر خلال البريسترويكا، كانت العصابات الإجرامية تستغل مجالات معينة في اقتصاد الظل، وخاصةً في المناطق النائية مثل جورجيا من الشرق الأقصى. بعد عام 1991 أصبحت جماعات الجريمة المنظمة في وضع يمكّنها من توسيع نفوذها وتأجير «عضلاتها» لرواد الأعمال. إن الأسواق على أنواعها تحتاج إلى الثقة؛ وقد حولت الجريمة المنظمة والمسؤولون الفاسدون الثقة إلى سلعة بسبب ضعف المؤسسات العامة والأعراف الخاصة[60].

رابعاً، في حين كان الفساد في الحقبة السوفيتية مستشرياً إلاّ أنه كان يتمتع بإطار من الأعراف. كان يمكن لمديري الشركات أن يستغلوا الاقطاعات الاقتصادية ضمن حدود[61]. أما الممارسات الأكثر شيوعاً فكانت ما يسمى «بلات» ـ وهو مصطلح يشير إلى النفوذ غير المشروع لكنه ينطوي على مضامين أغنى يتعلق بالتبادلية وما يمكن أن نسميه التشبيك[62]. كان هذا شكلاً من أشكال الفساد. لكنه كان أيضاً نوعاً من المساعدة المتبادلة التي تعزز العلاقات الشخصية. عندما انهار النظام السوفيتي ذهبت معه مفاهيم أساسية لل «بلات»؛ حيث حل محل «اقتصاد العوز» والفرص اليومية التي أوجدها للمبادلات الشخصية والأسواق بتنوعها، وأصبحت ملكية الدولة ملكية خاصة (غالباً بأشكال غامضة)، وتراجع التضامن غير الرسمي لمصلحة انعدام الأمن الواسع الانتشار[63]. وبشكل متزايد أصبحت العلاقات تبنى حول التبادلات المالية، وأصبحت غير شخصية ومحدودة من حيث الالتزامات المتبادلة[64]. أصبح كل شيء تقريباً قابلاً للبيع والشراء، لكن العلاقات الشخصية، والثقة، وإطار الأعراف الأقدام تلاشت جميعها.

بعد السقوط: أسواق بلا نظام

في وقت سابق كانت معظم أشكال الفساد في الحقبة ما بعد السوفيتية مباشرة، حيث قام أعضاء النخبة الحاكمة بسلسلة من عمليات الاستحواذ بالقوة على الصناعات، والمناجم، والشركات التي كانوا يديرونها. صورت هذه العمليات أحياناً على أنها خصخصة[65]، وفي حالات أخرى تمت سرقة الأصول ببساطة[66]، واستعملت في الدفاع عنها «عضلات» المافيا عند الضرورة. وتمت إعادة تسمية الشركات، والمصارف، والوزارات القديمة ببساطة كملكيات خاصة، وأبقي على نفس الأشخاص في المباني نفسها يديرون المسائل اليومية فيها[67]. لقد كانت هذه الجولة الأولى «غير الرسمية» من الخصخصة نوعاً من المصادقة على الاتجاهات التي كانت سائدة أصلاً خلال السنوات الأخيرة للشيوعية. إلاّ أن ذلك كان يعني

أن جهود الخصخصة الرسمية التي أطلقت عام 1992 واجهت مصالح متجذرة وعنيدة[68]. لم يعد بإمكان الإصلاحيين استعادة الشركات التي كان «البيروقراطيون الحمر» قد استولوا عليها، ولم يكن بإمكانهم تقديم وعود ذات مصداقية للمستثمرين في عمليات الخصخصة الرسمية. في الواقع فقد وجد الداخلون في كثير من الأحيان أن من الضروري استعمال أشكال فساد خاصة بهم لحماية أنفسهم من افتراس من سبقوهم وحماتهم من البيروقراطيين[69]. وفي النتيجة أضعفت حرب العروض المستهدفة للنفوذ الرسمي من مصداقية مؤسسات الدولة في الوقت نفسه الذي أطلقت فيه عملية الخصخصة الرسمية.

كان يفترض لتلك العملية أن تتم على مرحلتين. «خصخصة الكوبونات» التي أطلقت عام 1992 أعطت كل مواطن كوبون قيمته الاسمية 10,000 روبل، ويفترض أن يمثل حصة في البنية الصناعية للأمة[70]. أوجدت الكوبونات، من الناحية النظرية، قاعدة واسعة للملكية ووزعت الثروة على أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها. ورغم القدم الشديد للصناعات الروسية، كان المسؤولون لا زالوا يعتقدون أن القيمة «الحقيقية» للسهم الواحد كانت تتجاوز بكثير الـ 10,000 روبل وأن المواطنين سيستفيدون من الفرق. أما عن الناحية العملية، فلم يفهم المواطنون النظام بسبب قلة المعلومات التي قدمت لهم، كما أنهم لم يكن لديهم أي خبرة في التفاعلات المشروعة في السوق. وفي المحصلة فقد كان تحويل الكوبونات إلى كامل قيمتها النظرية مستحيلاً. باع العديد كوبوناتهم إلى المضاربين بأسعار زهيدة جداً أو خسروها كلية في برامج الاحتيال «التعاونية». في نهاية البرنامج عام 1994 ادعى المسؤولون أنه تمت استعادة معظم الكوبونات؛ إلاّ أن الفوائد الفعلية وصلت عملياً إلى عدد ضئيل جداً من الناس.

«الخصخصة النقدية» بدأت عام 1994. كان الهدف في هذه المرحلة بيع الأصول المملوكة للدولة بالمزاد، وذلك لاجتذاب الاستثمار والخبرة الأجنبيين، وإيجاد شركات رابحة تملكها مصالح عديدة متنافسة، وفي الوقت نفسه

الحصول على عائدات كبيرة للدولة. وستؤدي تلك العائدات إلى تقليص العجز العام، ودعم الروبل، وتمكين الوزارات من دفع الرواتب المتأخرة، وتحسين الخدمات العامة. إلا أن المستثمرين الأجانب كانوا مترددين، عندما سمح لهم بالتنافس من خلال تقديم العروض. اتضح أن هناك عمليات احتيال في بيع الأصول[71]، وأن الأسعار لم يكن لها علاقة على الإطلاق بالقيمة الفعلية، وأن حقوق الملكية لم تكن مضمونة على الإطلاق[72]. لم تكن مشكلة «الخصخصة النقدية» في أنها فشلت في تحويل الأصول العامة إلى الأيدي الخاصة؛ في الواقع فإن أباطرة الأعمال الجدد وشركاءهم من المسؤولين دخلوا هذا السوق بسرعة. وبحلول تشرين الثاني (نوفمبر) 1994، كان 78 بالمئة من الشركات الخدمية قد تحولت إلى الملكية الخاصة. وبحلول أيلول (سبتمبر) 1995، كان 77 بالمئة من الصناعات، أي 79 من الوظائف الصناعية و88 بالمئة من الإنتاج، قد انتقل إلى الملكية الخاصة من خلال آلية أو أخرى[73]. كانت المشكلة في أن هذه الأصول وقعت في أيدي الأوليغاركات الجدد، وفي معظم الأحيان بأسعار زهيدة جداً. ذهبت مصانع كبيرة مقابل بضعة ملايين من الدولارات لكل منها لأولئك الذين كانوا قد اشتروا النفوذ بدلاً من أولئك الذين يتمتعون بأفضل القدرات على إدارة وتحسين تلك المنشآت. شركة «يونايتد إينيرجي سيستمز»، والتي تولد كل كهرباء روسيا (والتي ستُناقَش بمزيد من التفصيل أدناه) بيعت مقابل 200 مليون دولار، في حين أن شركة مماثلة تساوي 30 بليون في أوروبا الوسطى و49 بليون في الولايات المتحدة. وآبار النفط بيعت، واستناداً إلى الاحتياطات المعروفة، مقابل نصف بالمئة من السعر المتوقع في الغرب[74]. ولم يتدفق سوى القليل من العائدات على الدولة. مع مطلع 1995 اتضح أن الخصخصة النقدية فشلت على كافة الأصعدة؛ وكانت النتيجة برنامج «القروض مقابل الأسهم»، والتي أسهمت أكثر من أي شيء آخر في تعزيز قوة أوليغاركات الاقتصاد.

في منعطف مفصلي من تحوّل روسيا عن الشيوعية كانت الموارد التي كانت البلاد في أمس الحاجة إليها تسقط في أيدي رجال أعمال فاسدين وأتباعهم داخل وخارج الحكومة، في حين بقيت الدولة في فقر شديد. موارد أخرى غادرت

البلاد كلياً: يضع أحد تقديرات هروب رأس المال خلال سنوات حكم يلتسين بين 220 و450 بليون دولار[75]. ومؤسسات الدولة التي كانت ضعيفة عند مطلع العقد تعرضت لمزيد من الإضعاف بسبب الافتقار إلى المال والمصداقية. بين عامي 2000 و2002 أعلنت حكومة بوتين إصلاحات قانونية في قطاع الشركات، غير أن ما حدث منذ ذلك الحين لا يبعث على الكثير من الثقة. شركتا يوكوس وسيبنيفت، وهما شركتان رئيستان لإنتاج النفط ذهبتا لأوليغاركات مثل خودوركوفسكي من خلال الاحتيال في عمليات تقديم وفض العروض. في أواخر عام 2002 تمت إعادة شركة يوغانسكنيفتغاز، الذراع المنتج للنفط في يوكوس ـ التي تم الاستيلاء عليها في أعقاب اعتقال خودوركوفسكي ـ إلى القطاع العام عندما اشترت الشركة الحكومية لإنتاج النفط روزنيفت بسرعة حصة مجموعة غير معروفة من رجال الأعمال فازت «بمزاد» آخر[76]. وفي عام 2002 أعلن عن خصخصة يونايتد إنيرجي سيستمز كمثال على الشفافية، إلا أن العارضين الأجانب استُبعدوا أيضاً وانخرط العارضون المحليون في عمليات احتيال، وأعلن «الخاسر» في المزاد أنه سينضم إلى الفائز في توليد الكهرباء لروسيا[77].

الأوليغاركات، والعائلات، والتغيير

إن الفساد الروسي يختلف عن حالات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة التي جرت مناقشتها في الفصول السابقة من حيث النوع وليس فقط من حيث الكم: إذ ليس هناك نظير في تلك الحالات لانعدام الأمن أو لتنافس الأوليغاركات مما يميز مشكلات الفساد المنهجي في روسيا. كان العنف جزءاً من إستراتيجية كارتيلات النخبة في كوريا قبل عام 1987 من أجل الاحتفاظ بالسلطة، كما أن الجريمة المنظمة جزء من حكاية الفساد في إيطاليا، إلا أن روسيا هي حالة منفردة بذاتها.

تعكس التباينات مزيجاً متقلباً من الفرص السياسية والاقتصادية المتسعة على نحو متسارع وإطاراً مؤسسياً ضعيفاً. ولا يتضمن هذا الإطار الجهاز البيروقراطي، والمحاكم، وأجهزة فرض القانون فقط بل الأحزاب السياسية،

ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني أيضاً[78] استولى الأوليغاركات على الاقتصاد الروسي بسبب الثروات الهائلة المتاحة ولأنه لم يكن هناك ما يوقفهم. كانت الدولة السوفيتية ضعيفة على أكثر من صعيد، وأسهمت أحداث التسعينيات في إلحاق مزيد من الضعف بالدولة التي قامت على أنقاضها[79]. حدث ذلك أحياناً من خلال الخيارات السيئة في السياسات والمشورة المقدمة؛ وحدث في أحيان أخرى من خلال التواطؤ الرسمي مع المجرمين وجهات الأعمال؛ وحدث أيضاً عندما نظر المواطنون الروس وكذلك المستثمرون الأجانب إلى وضع عنيف ولا يمكن التنبؤ بتطوراته ورأوا أن من الحكمة عدم الانخراط في ذلك الوضع. غير أن نقاط الضعف تلك مرت، وكانت نتيجتها أن تعززت قوة الأوليغاركات وشجعت الآخرين على السعي للحصول على الحماية بأي طريقة ممكنة.

لتلك الأسباب فإن الفساد على أسلوب الأوليغاركات والعائلات قد يكون أكثر ديمومة من كارتيلات النخبة. الأوليغاركات ـ على عكس كارتيلات النخبة ـ لا ينبغي عليهم حكم البلاد بأكملها، ولا يخضعون إلى القدر نفسه من التفحص والمراقبة، أو الصدمات الخارجية، أو المنافسة الداخلية. في الواقع فإن مشكلات روسيا تبدو للأوليغاركات على أنها وسائل جديدة للربح. إذا كان جشع المصالح الخاصة وضعف المؤسسات العامة هي عوامل مركزية لهذا النوع من الفساد، فإن مزيداً من التحرير أو اللامركزية دون الانتباه إلى الأسس السياسية والاجتماعية والأسس المتعلقة بالدولة من شأنه فقط أن يصب الزيت على النار. إن روسيا بحاجة إلى مؤسسات أقوى أولاً[80]ـ أحزاب سياسية ذات مصداقية، وأجهزة بيروقراطية، وتحصيل ضرائب، وفرض القانون، ومؤسسات مصرفية ووسيطة أفضل مثل أسواق الأوراق المالية والسندات: ومجتمع مدني قوي ونشط ويشارك بفعالية. قد تكون الإصلاحات التي أجريت مؤخراً على النظام الضريبي، والقانون الجنائي، وقوانين الأرض والملكية قد طرحت بعض الثمار[81]، وقد يكون مجلس مكافحة الفساد الجديد الذي يرأسه رئيس الوزراء السابق ميخائيل كاسيانوف (أولا يكون) خطوة إيجابية[82]. إلاّ أن الفساد يستمر في قضايا المحاكم

المتعلقة بالأعمال الكبيرة[83]؛ وتبقى ثقافة الإفلات من العقوبة حية ومزدهرة بين موظفي الدولة، وحتى بوتين نفسه اعترف بأن إجراءات مكافحة الفساد منذ عام 2000 لم تحدث آثاراً كبيرة[84].

لن تنجح الإصلاحات على المدى البعيد ما لم تدرك شرائح واسعة من المجتمع أن لها مصلحة في نجاحها وأنها قادرة على العمل من أجل تلك المصالح ـ وهذا تطور يتطلب تنافساً سياسياً ملتزماً ومستداماً كالذي ناقشناه في الفصل الثاني. وفي هذا الصدد فإن الاتجاهات الحالية للإصلاح السياسي مدعاة للتشاؤم[85]. لا ينبغي خلط التحركات غير الديمقراطية التي قامت بها حكومة بوتين مؤخراً، بما في ذلك السيطرة على وسائل الإعلام وإعادة تأميم أجزاء رئيسة من يوكوس، بتعزيز فعالية الحكومة. كما أن ديون بوتين السياسية «لعائلة» يلتسين ولغيره من الأوليغاركات الذين ساعدوا في تمويل حملته الانتخابية عام 2004 لا تبشر بالخير.

ولا يزال الفساد في روسيا يتطور. لقد كانت الاتجاهات الاقتصادية إيجابية بشكل عام منذ انهيار الروبل عام 1998، والذي وجه الطلب المحلي إلى السلع المنتجة محلياً، كما ساهمت أسعار النفط المرتفعة في تحسين الاقتصاد وموازنة الدولة. تراجعت حدة هروب رؤوس الأموال منذ عام 2000، وطبقاً لبعض التقديرات فقد تجاوزتها الاستثمارات الخارجية للمرة الأولى[86]. بلغت الجرائم المتعلقة بالأعمال أوجها في منتصف التسعينيات: أما الآن فقد بدأت بعض أجهزة تطبيق القانون باكتساب شيء من المصداقية وتتنافس الآن جملة من شركات الأمن الخاصة مع الجريمة المنظمة: وتحولت بعض شخصيات المافيا إلى الأعمال المشروعة في حين تحول آخرون إلى النشاطات الإجرامية الأكثر تقليدية[87]. لن تكون المتغيرات الأساسية التي تنبغي مراقبتها أفعال فساد معينة أو مبادرات إصلاح محددة، بل القوة الإجمالية للمؤسسات والمشاركة السياسية والاقتصادية التي يقومون أولا يقومون بحمايتها والمحافظة عليها. يمكن لازدهار هذه المشاركة أن تكون الخطوة الأولى باتجاه بناء مؤسسات سياسية، ومجتمع مدني، ودولة تخضع للمساءلة وقادرة

على ضبط الأوليغاركات. لكن إذا كانت يد المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى هي العليا على الأوليغاركات والمجتمع فإن النتيجة قد تكون أسوأ ـ على شكل متلازمة المسؤولين الحكوميين التي نناقشها في الفصل السابع.

الفلبين: أوليغاركات، آل ماركوس، ثم... أوليغاركات

قد يستحوذ الرئيس الفلبيني الراحل فرديناند ماركوس، وزوجته القوية إميلدا رومولديز ماركوس ومجموعتها العالمية من الفساتين والأحذية على الصور الشعبية للفساد في الفلبين، غير أن الواقع أكثر تعقيداً وتجذراً. لقد كان للجغرافية، والحكم الاستعماري لأسبانيا والولايات المتحدة، وستين عاماً كانت فيها دولة عميلة إستراتيجية للولايات المتحدة أثر كبير في استشراء الفساد في البلاد. لقد أعاق الأوليغاركات وأتباعهم نمو الحركات الديمقراطية في حين أن صفقاتهم أدت إلى إثراء قلة من الناس على حساب الكثرة، مما شوه التنمية فيما كان ينبغي أن يكون بلداً أكثر غنى، إذا أخذنا في الاعتبار فقط المساعدات التي كان يتلقاها.

يعيش أكثر من 84 مليون نسمة على أرخبيل يضم أكثر من 7,000 جزيرة، غير أن السياسة والاقتصاد في الفلبين يقعان تحت سيطرة ثمان عائلات فقط[88]. بعض هذه العائلات هي عائلات إقطاعية ريفية، في حين أن عائلات أخرى برزت مؤخراً في مجالات الصيرفة والصناعة؛ وفي كلتا الحالتين فإن هذه العائلات سلبت ثروات دولة ضعيفة ولا مركزية[89]. لقد حول بعض الأوليغاركات وأتباعهم أجزاء من الدولة إلى إقطاعات خاصة بهم؛ واستعمل آخرون النفوذ لإبقاء الدولة خارج تعاملاتهم؛ وفي حالات أخرى كانوا ببساطة يسرقون الأمة.

حقبة ماركوس ـ وخاصةً مدة الأحكام العرفية (1972-1986) عقّدت الصورة: حققت العائلات المحصنة الثروة في حين رأت عائلات أخرى ممتلكاتها وامتيازاتها تتلاشى. ساعدت هذه الانتهاكات على تعبئة ثورة «قوة الشعب» التي أطاحت بماركوس عام 1986، ومنذ ذلك الحين كثرت نشاطات مكافحة الإرهاب. بالرغم من ذلك فإن متلازمة الأوليغاركات والعائلات تبقى حية، وفي الواقع فإن بعض العائلات أثرت أكثر من أي وقت مضى.

الأوليغاركات في الفلبين: من هم وماذا يفعلون؟

على عكس حالات كارتيلات النخبة، حيث تتحكم شبكة صغيرة نسبياً بجهاز الدولة وتتربح منه، فإن الأوليغاركات في الفلبين أكثر عدداً ويستمدون جزءاً كبيراً من قوتهم وثروتهم من خارج الدولة ـ إلى حد أن هذا التمايز يشكل اختلافاً كبيراً بين الحالتين. يستغل الأوليغاركات بفعالية أكبر بكثير مما تستغلهم الدولة[90]. غير أن ضمان الصفقات الفاسدة وحقوق الملكية في مؤسسات ضعيفة مشكلة مزمنة، ولذلك فإن اكتساب مودة الرؤساء يعتبر أمراً مساعداً للغاية. وفي الواقع فإن المقربين من الرئيس يثرون بشكل كبير، كما سنرى؛ فقد اشترى المقربون من ماركوس شركات منافسيهم بأسعار زهيدة وأخرجوا أوليغاركات آخرين من السوق نهائياً. وانتهى الأمر بماركوس نفسه، وإميلدا، كمالكين للعدد من هذه الشركات.

العنف جزء من هذه الحكاية أيضاً[91]، وخاصةً في المناطق النائية. إلاّ أنه في مجمل الأحوال فإن حالة الفلبين ليست في فظاعة النموذج الروسي. وثمة عدد من الأسباب المحتملة: لقد مضى على وجود العديد من الأوليغاركات في الفلبين قرن أو أكثر، فنتج عن ذلك نظام إقطاعات جغرافية وإقطاعات داخل مؤسسات الدولة. كما أن المكاسب الاقتصادية في الفلبين ـ وخاصةً تلك المرتبطة بالموارد الطبيعية ـ أصغر من تلك الموجودة في روسيا. حقوق الملكية أكثر أماناً في الفلبين: في المحصلة فإن الأوليغاركات يهيمنون على النظام المصرفي، ومن خلال شبكات المقربين السياسية والاقتصادية، على المحاكم، والجهاز البيروقراطي، وأحيانا الرئاسة أيضاً. إن العديد من المزايا التي يسعى الأوليغاركات للاستحواذ عليها تأتي من الخارج ـ من الولايات المتحدة أو وكالات المساعدة الدولية، والمستثمرين ـ وبالتالي فإن ثمة قيمة كبيرة لبناء العلاقات والصلات (والسمعة الجيدة) مع تلك المصادر الخارجية بدلاً من الصراع على المزايا الداخلية واستبعاد المنافسين الخارجيين.

بالرغم من ذلك فقد ألحق فساد الأوليغاركات وشبكات العائلات والمقربين ضرراً بالغاً بالفلبين. إن قوة الأوليغاركات والمؤسسات الرسمية الضعيفة الخاضعة لهيمنة العصب المختلفة تعيق تطور حركات دمقرطة ذات قاعدة واسعة، ومجتمع مدني قوي ومستقل، و(حتى عام 1986) انتخابات ذات مصداقية. ليس لدى البدائل الديمقراطية للأوليغاركات الكثير مما يمكن أن تقدمه للناخبين، خاصةً في المناطق النائية؛ فالأحزاب السياسية تتكون من أتباع شخصيات معينة وليس من مجموعات من القواعد الواسعة والمتجذرة في المصالح الاجتماعية الدائمة من الناحية الاقتصادية، تؤدي الامتيازات الأوليغاركية إلى اقتصاد مجزأ، ويصعب التنبؤ بتطوراته، ومنغلق في بعض الأحيان، بصرف النظر عن السياسات الرسمية. لقد كانت المساعدات الاقتصادية كبيرة، لكنها أدت في معظم الأحيان إلى إثراء أتباع الرئيس.

بناء إمبراطوريات عائلية

لقد كانت السلطة المركزية في الفلبين دائما غير مستقرة. حكمت أسبانيا البلاد لثلاثة قرون، وبالرغم من ذلك افتقرت سلطاتها المحلية دائما إلى الموارد، حتى إنها كانت تعتمد في معظم الأحيان على طواقم الكنيسة الكاثوليكية في المناطق النائية[92]. حكم الرهبان دون حسيب ولا رقيب على مستوى الإجراءات اليومية، وكانت الاتهامات بالقيام بممارسات سيئة شائعة للغاية[93]. وكانت مقاطعة مينداناو ذات الأغلبية المسلمة تشبه دولة قائمة بذاتها في تلك السنوات[94]. كانت الأرض قاعدة واضحة للسلطة المحلية، إلا أن سيدل[95] يحذر من اختزال صعود الأوليغاركات إلى ملكية الأرض فقط. في بعض الأحيان كانت الملكية نتيجة السلطة أو القوة: شراء الأصوات، الغش، والعنف كلها ساعدت على إطلاق بعض الأوليغاركات المحليين وحمت العديدين. في الواقع فقد لعب الحكم الاستعماري على الطراز الأميركي دوراً أكبر من دور النظام الأسباني القديم في صعود الأوليغاركات الجدد[96] لأن الولايات المتحدة اهتمت بإيجاد مؤسسات

تمثيلية أكثر من اهتمامها بالإدارة المركزية. سمحت الانتخابات المحلية التي أجريت عام 1901 للزعماء المحليين في المناطق النائية بالسيطرة على المناصب الإدارية، وتبعت ذلك الهيئات التشريعية المنتخبة على المستوى الوطني في عامي1907 و1916.[97]

إن فتح المجال أمام المشاركة في غياب إطار من المؤسسات القوية ـ وهو ملمح أساسي من ملامح متلازمة الأوليغاركات والعائلات له تداعيات واسعة وكبيرة. قام الأوليغاركات وأتباعهم بسرعة بإيجاد موطئ قدم سياسي. كان يمكن الوصول إلى الموارد العامة، والأراضي، والنفاذ التفضيلي للأسواق ورأس المال، والمعاملة غير التفضيلية للمنافسين من خلال الاستعمال الإستراتيجي للنفوذ، والمال، والعنف (عند الضرورة). لقد سقط الكومنولث الفلبيني، والذي كان هيكلية لا مركزية متعددة الفروع أوجدها الأميركيون عام 1935 كخطوة باتجاه الاستقلال، سقط بسرعة تحت هيمنة الأوليغاركات[98].

ولم يمس الاستقلال عام 1946 هذا النمط. خفضت الولايات المتحدة من وجودها على مستوى الإدارة اليومية لكنها ظلت مصدراً أساسياً للمساعدات، والاستثمارات، والدعم السياسي. أبقت مصالحها الإستراتيجية وقواعدها العسكرية الكبيرة على تدفق الموارد وربطت سياسة الولايات المتحدة بالوضع الراهن، لأن أي حركة دمقرطة تتمتع بما يكفي من القوة للإطاحة بالأوليغاركات قد تكون أيضاً قوية بما يكفي لإنهاء عقود إيجار القواعد العسكرية. على النقيض من ذلك، فقد كان الأوليغاركات مستقرون ومتعاونون. أضف إلى أن دولة ما بعد الحرب لم تكن أقوى بكثير من الكومنولث الذي سبقها. لقد منحت الرئيس قدراً كبيراً من السلطة لكن الرؤساء كانوا دائما زعماء عائلات سياسية مختلفة وعلى عكس نظرائهم في كوريا ـ كانوا مهتمين أكثر بمكافأة المقربين منهم من اهتمامهم بالتنمية الوطنية. وكانت الفروقات بين الولاءات العامة والخاصة (وتبقى) غامضة؟ فقد كان البيروقراطيون دائماً يعملون بوحي من ولائهم لرعاتهم أكثر من التزامهم بواجباتهم الرسمية أو بولاية المؤسسات التي يعلمون بها. وكانت النتيجة وجود جهاز بيروقراطي كبير، وغير فعال أو تحكمه العصب المختلفة[99].

برنامج فرديناند وإميلدا

يعتبر فرديناند ماركوس شخصية طاغية في قصة الفساد في الفلبين. كان ابناً لعائلة تتمتع بالقوة على المستوى المحلي في منطقة أيلوكوس في لوزون، إلا أن والده أخذ العائلة إلى مانيلا في العشرينيات سعياً وراء مسيرة سياسية على المستوى الوطني. في عام 1935 قُتل سياسي كان قد هزم ماركوس الأب في انتخابات الكونغرس. وجهت التهمة إلى فرديناند، الشاب حينذاك، وأدين، ثم أطلق سراحه بعد أن أعيدت محاكمته. خطوات ماركوس التي تلت غير واضحة، وقد تكون قد انطوت على التعاون مع اليابانيين خلال الحرب؛ إلا أن اشتراكه، الذي أفضى إلى الفوز، في انتخابات الكونغرس شهدت سرد حكايات خيالية تماماً عن أعمال بطولية قام بها خلال الحرب. في عام 1954 تزوج من ملكة جمال تدعى إميلدا رومولديز، وبذلك حقق اندماجاً بين عائلين سياسيتين. في عام 1959 أصبح ماركوس شخصية صاعدة في مجلس الشيوخ؛ وأصبح رئيساً للمجلس عام 1963 ورئيسا للجمهورية إلى أن اندلعت ثورة «قوة الشعب» عام 1986.[100]

تمتع ماركوس، كرئيس، بدعم أميركي كبير، وخاصةً مقابل دعمه الفعال لحرب فيتنام. كان ينظر إليه في البداية كمحّدث، لكنه سرعان ما بدأ بإثراء نفسه وأتباعه في حين جعل الحياة عسيرة على العائلات المنافسة. تسارعت هذه التوجهات عام 1972 عندما أعلن الأحكام العرفية بعد حملة من الاستفزازات الشيوعية المزعومة (التي قامت بالعديد منها في الواقع الأجهزة الأمنية الحكومية)[101]. تم حل السلطة التشريعية والأحزاب السياسية لصالح الحزب الذي أسسه ماركوس نفسه تحت اسم «حركة المجتمع الجديد». ويبدو أن الولايات المتحدة أعجبها ما رأت فزادت من مساعدتها. أدعى ماركوس أن الإجراءات القمعية التي اتخذها كانت تستهدف تسهيل المضي في إصلاح قانون الأراضي ومكافحة الإرهاب، إلا أن كافة تلك الإجراءات استهدفت خصومه

الشخصيين. في تلك الأثناء، كان الرئيس والسيدة الأولى وأتباعهما منشغلين في بناء شبكة كبيرة من الأعمال المتشابكة (العديد منها احتكارات)، مستعملين سلطة الدولة لتقديم معاملة تفضيلية لتلك الشركات وإخراج المنافسين من السوق، وتحصيل الرشى، والعمولات أينما وجدت[102]. كان من الشائع القول، عند اقتراب نهاية حكم ماركوس، إن الفساد في الفلبين كان يشبه مناشف الحمام، كلها موسومة بـ «له» و«لها».

أجرى ماركوس بعض التغييرات الإدارية خلال مدة الأحكام العرفية، إلا أنها كانت جميعاً تستهدف إثراءه، وحمايته شخصياً[103]. صحيح أن قدرات الدولة ازدادت، إلا أن استقلال البيروقراطيين عن الرئيس لم يصبح أكبر من السابق. يجادل كانغ[104] أن الأحكام العرفية أدت إلى عكس حركة النواس المجازي للفساد: فقبلها كان الأوليغاركات ينهبون الدولة، أما بعدها فقد أصبحت الدولة تتحكم بالأوليغاركات. غير أنه قد يكون من الأكثر دقة القول بأن الأحكام العرفية شكلت ظرفاً عصيباً على بعض الأوليغاركات والعائلات (والمجتمع إجمالا) وكانت مرحلة مربحة جداً لآخرين تمتعوا برعاية ماركوس الشخصية.

أنا وجماعتي: رأسمالية الأتباع في الميدان

عزز العديد من الأوليغاركات من مناطق نفوذهم المحلية وشبكاتهم الإدارية في مطلع القرن العشرين، في وقت كان منتجو السكر يعملون دون رقيب ولا حسيب. حصل المزارعون ذوو الصلات السياسية على رؤوس أموال كبيرة من البنك الوطني الفلبيني بين عامي 1916 و1920 إلى درجة أنه شارف على الانهيار. بعد الاستقلال عام 1946 أصبح تزوير الانتخابات ـ المدعوم بالعنف عند الضرورة ـ وإثراء أتباع الرئيس ظواهر شائعة. كانت الدولة وقطاع الأعمال يعتمدان على رأس المال الأميركي، وأضعفت الدولة بشكل متزايد بسبب العمليات المتتابعة التي كان يشنها المتمردون في بعض الأقاليم.

كانت الأحزاب السياسية ضعيفة، وشخصية، ولا تختلف عن بعضها من الناحية الأيديولوجية. كانت المنافسة الحقيقية تجري بين مجموعات مختلفة تسعى لانتخاب رئيس يراعي مصالحها ويمكنها من الحصول على القروض، والمساعدات الدولية، والإعفاءات من الضرائب والرسوم[105].

عندما أصبح فرديناند ماركوس رئيساً وإميلدا سيدة أولى عام 1965 كان مجموع ما يملكانه لا يتجاوز 7,000 دولار أمريكي. في عام 1986 كان الرقم قد ارتفع إلى ما بين 5 إلى 10 بلايين دولار. سهلت الأحكام العرفية على ماركوس إثراء نفسه وأتباعه. فرض على سبيل المثال، ضريبة على جوز الهند ولب جوز الهند المجفف الذي كانت تجمعه شركة يملكها إدواردو كونجوانغكو، وهو أحد أفراد الدائرة المحيطة به. استعمل كونجوانغكو العائدات في الاستحواذ على مصرف استعمل فرعاً منه في شراء منشآت لمعالجة جوز الهند. عندئذ رفع ماركوس الدعم الذي كان يقدم لكافة فروع هذه الصناعة وأبقاه فقط على ذلك الفرع فارضاً بذلك «احتكاراً على تصدير جوز الهند ومشتقاته»[106].

وأسفرت مناورات مشابهة عن فرض احتكار على تصدير السكر لصالح روبرت بينديكتو؛ وفي المحصلة جرت إعادة تنظيم لهذه الشركة بحيث أصبحت هي الجهة الناظمة التي تحدد الأسعار المحلية. تمكن هيرمينيو ديسني ولوتشيوتان، اللذان كانا يدعمان ماركوس، من إخراج شركات التبغ المنافسة لهما من السوق بمساعدة سياسات الاستيراد والتصدير التفضيلية؛ وكانت العمولات والفوائد المترتبة على حقوق الملكية تتدفق إلى حسابات ماركوس نفسه[107].

لم تصبح إميلدا ماركوس فقط رمزاً دولياً للبذخ والإسراف بل إنها امتلكت أيضاً إمبراطورية للأعمال خاصة بها. لقد ساعدت في تحويل المساعدات الخارجية، والدخل المتولد عن الرشى، والأموال المتحصلة من الجريمة المنظمة إلى سلسلة من الحسابات المصرفية وصناديق الأصول. بوصفها رئيسة لبلدية العاصمة مانيلا، ووزيرة المستوطنات البشرية، ورئيسة هيئة التنمية الإقليمية،

كانت في موقع يمكنها من منح عقود إنشاءات مربحة مقابل نسبة من العائدات. إلا أن الجزء الأكبر من ثروتها أتى من السرقة المباشرة. خلال مدة حكم آل ماركوس اختفى نحو خمسة بلايين دولار أميركي من الخزينة الوطنية. توفي فرديناند ماركوس في هاواي عام 1989، إلا أن إميلدا أعادت جثمانه إلى البلاد لدفنه وتابعت مساعيها للعودة إلى السياسة. أدينت إميلدا في محاكمة تتعلق بالفساد في عام 1993، لكنها لم تسجن. وفي أواخر التسعينيات اتهمت باختلاس 650 مليون دولار. في عام 2003 حكمت المحكمة العليا في الفلبين بأن تلك الأموال كانت قد سرقت وأن على إميلدا أن تخضع للمحاكمة. وفي الوقت نفسه كانت تواجه عشر تهم تتعلق بالفساد وأكثر من ثلاثين اتهاماً تتعلق بتهريب العملة، إلا أن مواعيد المحاكمة كانت تؤجل باستمرار عام 2004.[108]

ثورة أم عودة إلى الحكم السابق

انتهت حقبة ماركوس بشكل مفاجئ عام 1986. بدا أن الانتخابات الرئاسية فازت بها كوارزون أكينو، أرملة زعيم المعارضة بينيغنو أكينو الذي كان قد اغتيل من قبل عناصر تابعين لماركوس لدى نزوله من الطائرة في مانيلا عام 1983. إلا أن ماركوس أعلن فوزه في الانتخابات بالرغم من وجود أدلة على أعمال تزوير فاضحة في الانتخابات، مما أدى إلى اندلاع مظاهرات هائلة في قلب العاصمة مانيلا. اختار القادة العسكريون ألا يطلقوا النار على المتظاهرين من راهبات ومواطنين عاديين، واقفين بذلك إلى جانب متظاهري «قوة الشعب». أدى ذلك، إضافة إلى خسارة الدعم الأميركي ودعم الكنيسة الكاثوليكية إلى سقوط النظام. أصبحت الرئيسة أكينو رمزا توحيدياً قوياً وكانت هي أيضاً ابنة عائلة عريقة. ألغت الأحكام العرفية وفتحت قصر مالاكانانغ، وهو المقر الرئاسي، للجمهور الذي اندفع لرؤية وتفقد المغانم التي تم جمعها خلال حقبة ماركوس، بما في ذلك تلك الأحذية. تم إجراء انتخابات الكونغرس التي سادتها منافسة حقيقية، وعاد الجيش إلى ثكناته ـ نظرياً. إلاّ أن نظامها كان ضعيفاً وغير

مستقر، وواجه تسع محاولات لانقلابات عسكرية خلال أول أربع سنوات. يمكن رؤية الحقبة الجديدة، من عدد من الأوجه، كعودة إلى سلطة الأوليغاركات وفسادهم بقدر ما كان ثورة دمقرطة[109].

قد يكون ماركوس أعاد تنظيم نسق الأوليغاركات والعائلات بشكل يعزز من قوة أنصاره غير أنه لم يفعل شيئاً لتغييره بشكل جوهري. وعندما توفي لم يكن هناك ما يمنع العائلات القوية من استعادة أو توسيع نفوذها. يقدم ماكوي عرضاً ملحمياً لصعود وسقوط واستعادة نفوذ عائلة لوبيز، التي بدأت كعائلة تملك أراض شاسعة في منطقة فيساياس الغربية لزراعة قصب السكر وبنت إمبراطورية أعمال كبيرة في مانيلا. كانت العائلة تعتمد على صلاتها الرئاسية أكثر من اعتمادها على العنف، وتحولت إلى تصدير السكر، ووسائل الاعلام، والنقل، والطاقة إضافة إلى السياسة. خلال مدة الأحكام العرفية، تحرك ماركوس ضد إمبراطورية لوبيز وسحق شخصياتها الرئيسة، وكان أحدها نائبه. إلا أن آل لوبيز عادوا بعد عام 1986 ـ في البداية من خلال مساعدة الرئيسة أكينو، التي استعادت العديد من ممتلكاتهم الصناعية، ولاحقاً من خلال بناء إمبراطورية إعلامية ترتكز بشكل أساسي على المحطات الفضائية. ومع تولي فيديل راموس الرئاسة عام 1992، كان يوجينو لوبيز، زعيم العائلة من الجيل الخامس، قد أصبح من الشخصيات المقربة للرئيس. يصور ماكوي عودة آل لوبيز كجزء من استعادة قوة العائلات النخبوية في مرحلة ما بعد عام 1986 في دولة ضعيفة[110].

استلم الجنرال فيدل راموس، الذي كان قد لعب دوراً محورياً في الإطاحة بماركوس، السلطة بعد أكينو عام 1992، بالرغم من أنه حصل على أقل من ربع الأصوات[111]. حاولت حكومته تحقيق عدد من الإصلاحات التي تهدف إلى مكافحة الفساد[112]، وبدعم متزايد من الهيئات الدولية ومؤسسات الأعمال المحلية. تعتبر «الهيئة الرئاسية ضد الفساد والكسب غير المشروع» التي أسسها

راموس عام 1994 أهم جهد مستدام تبذله البلاد في ذلك الاتجاه حتى الآن[113]؛ فهي تبني على دستور عام 1987، الذي أنشأ، بين أشياء أخرى، محكمة مكافحة الفساد ومكتباً رقابياً مسؤوليته مكافحة الفساد[114]. لكن في حين ولّدت حملة راموس الكثير من الدعاية ليس ثمة دليل على إحراز تقدم حقيقي.

في عام 1998 حل جوزيف أسترادا محل راموس بعد حصوله على 40 بالمئة من الأصوات مما يعتبر أكبر تفويض يحصل عليه رئيس في العصر الحديث[115]، لكن فوزه الكاسح كان يدين بالكثير إلى مسيرته الفنية السابقة كنجم سينمائي. خلال أقل من عام أصبح أسترادا محاطاً بالفضائح، فكانت صلاته بمصالح القمار إحدى القضايا الرئيسة، وتورط عدداً من أفراد أسرته وحلفائه السياسيين في قضايا رشى تتعلق بعقود حكومية في مجالات فحص ضباط الشرطة للتأكد من عدم تناولهم المخدرات، وبالكتب المدرسية، والمعدات اللاسلكية للشرطة والجيش. أخفى أسترادا وزوجته ممتلكات تقدر قيمتها بأكثر من 600 مليون دولار، إضافة إلى إدارتهما لعدد من الشركات. ينص القانون الفلبيني على أن يفصح المسؤولون الكبار عن معلومات مالية تتعلق بهم، وبأزواجهم، وأولادهم الذين تقل أعمارهم عن 18 عاماً. لكن القانون لم يكن مصمماً لشخص مثل أسترادا الذي كان لديه عائلات من زيجاته بالعديد من النساء والذي كان يستعمل هذه العلاقات لإخفاء مزيد من الثروة. امتدت محاولات إدانة الرئيس لمدة سنتين وانهارت عام 2001 بعد أن رفض عدد من الشخصيات الكبيرة الإدلاء بإفاداتهم. اندلعت مظاهرات تذكر بمظاهرات عام 1986 تطالب بعزل أسترادا، وبدعم من المحكمة العليا، تولت غلوريا ماكاباغال أرويو، وهي زعيمة عائلة سياسية بارزة أخرى، السلطة في كانون الثاني (يناير) 2001. عندما رفض أسترادا التخلي عن الحكم، وُضع تحت الإقامة الجبرية في مالاكانانغ، وفي النهاية استقال، ووجهت له بعد ذلك اتهامات بارتكاب مخالفات كبيرة[116].

متلازمة عنيدة

تصعب المبالغة بمدى الضرر الذي أحدثه الفساد في الفلبين. في عام 1999 قدر مكتب المراقب المالي الخسائر التي لحقت بالاقتصاد وبسبب الفساد نحو مئة مليون بيسوس (نحو 2.5 مليون دولار) يومياً؛ ويقدر البنك الدولي الخسائر بحوالي خمس الموازنة الوطنية للحكومة، أو نحو 3.8 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي[117]. وهذه الأرقام هي مقاربات في أحسن الأحوال، لكن إذا كان الفساد يؤدي إلى خسارة 3-4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن ذلك يعني الفرق بين الركود والنمو. وتساعد هذه الخسائر في استمرار ضعف وانعدام فعالية الدولة، ويحبط نشوء متحدّين جادين للأوليغاركات، ويعكس تحويل ثروات هائلة إلى أيدي عدد قليل من العائلات ـ ومن ثم على الأرجح خارج البلاد.

إن فساد الأوليغاركات والعائلات في الفلبين ليس مجرد استنساخ للنموذج الروسي، لكنه يتميز بتنظيم مشابه للسلطة والتنازع بين مجموعة من التبعيات الشخصية التي تضرب جذورها عميقاً في دولة غير فعالة. قد تكون المحاولات الرسمية لتحرير الاقتصاد ساعدت العائلات الرئيسة على توسيع إمبراطورياتها ـ كما فعلت نهاية ديكتاتورية ماركوس ـ رغم أنه، وكما في روسيا، فإن المدى الفعلي للانفتاح في اقتصاد تسيطر عليه العائلات، والعلاقات الخاصة، والهيئات العامة الواقعة تحت سيطرة فئات مختلفة، وأحياناً العنف، يبقى أمراً غير مؤكد. لقد واجهت عملية بناء المؤسسات وجهود مكافحة الفساد نجاحاً محدوداً، ومن غير المحتمل أن تصبح أكثر فعالية طالما بقيت الحياة الوطنية تحت وطأة عدد قليل من العائلات الثرية والفقر الواسع الانتشار، بدلاً من أن تتسم باقتصاد منفتح حقاً ومجتمع مدني نشط.

المكسيك: الأوليغاركات الناشئون

قد يكون وجود المكسيك كآخر حالة في هذه الفئة مفاجئاً قليلاً: فحتى نهاية الثمانينيات تعايش الفساد في المكسيك بل أصبح جزءاً من الاستقرار السياسي.

كان الرؤساء يهيمنون على الحياة السياسية، فقد كان تحت تصرفهم الشخصي حسابات سرية كبيرة وكانوا يتمتعون بسلطة اختيار خلفائهم. لقد حكموا منذ عام 1929 من خلال الحزب الثوري الدستوري، وهو حزب احتكاري كان ماكينة سياسية إلى حد ما ومعقلاً للأيديولوجيا القومية، لكنه كان في المقام الأول أداة للسيطرة وأقوى مؤسسة في البلاد. تجسد المكسيك، في العديد من النواحي متلازمة كارتيلات النخبة.

لكن حدثت بعض التغيرات مؤخراً. في عام 2000 تعرض الحزب الثوري الدستوري إلى أول هزيمة في الانتخابات الرئاسية، وقبل ذلك ولسنوات عديدة كانت عصابات المخدرات ورجال الشرطة الفاسدون ينتقصون من هيبة السلطات المركزية في بعض الولايات. وأدى التحرير الاقتصادي إلى فتح بعض قطاعات الاقتصاد وجعل من الصعب على الحزب الثوري الدستوري احتكار الفرص، كما أن الضغوط الدولية والمحلية من أجل الإصلاح، وخاصةً بعد الانتخابات الرئاسية المريبة جداً التي جرت عام 1988 [118]، استهدفت هيمنة الحزب أيضاً. غير أن هزيمة الحزب عام 2000 لم تؤد بمفردها إلى تحويل المكسيك من حالة كارتيل النخبة إلى حالة الأوليغاركات والعائلات، ويبقى التغيير الذي أحدثته تلك الانتخابات سؤالاً مفتوحاً. غير أن تقلص قوة الحزب الثوري الدستوري خلال عقدين من الزمن وتحول الفساد إلى شكل مفتوح من التنازع يمكن أن يعكس توجهاً أعمق نحو المشاركة المتزايدة في بيئة من المؤسسات الضعيفة ـ وهي سمة بارزة من سمات متلازمة الأوليغاركات والعائلات.

حكومة الحزب التي يقودها الحزب لصالح الحزب

أخضع الحزب الثوري الدستوري الدولة والمجتمع لمصالحه من خلال مزيج من الحوافز والقوة. يشير ستيفين موريس[119] إلى أن أي شاب يأمل في تحقيق تقدم في حياته، وأي سياسي أو بيروقراطي يسعى إلى الارتقاء بموقعه، وأي رجل أعمال يسعى لتحقيق صفقة كبيرة، لابد لهؤلاء جميعاً من التعامل مع الحزب

الثوري الدستوري وبشروط الحزب. لقد بلغ عدد «موظفي الثقة»، أو الموظفين المعينين من قبل رعاة في الحزب الثوري الدستوري والذين يدينون بالولاء لهم ثلاثة أرباع عدد الموظفين[120]. وكانت المزايا الصغيرة تتدفق من زعامات الحزب إلى قواعده وإلى المجتمع، في حين كانت الولاءات الشخصية والسياسية تتدفق بعكس الاتجاه، في حين بقي المجتمع المدني والتعددية الاجتماعية ضعيفة. ساعد الفساد على إبقاء اللحمة بين السياسة والنظام الاجتماعي الأوسع[121]، حيث ظل الاستقرار العنصر الجاذب الأكبر للحزب الثوري الدستوري[122].

تدور الحياة السياسية في المكسيك حول المدة الرئاسية ومدتها ست سنوات؛ ويحظر على الرؤساء وغيرهم من المسؤولين الفيدراليين المنتخبين أن يُنتخبوا لمدة أخرى لاحقة. كانت كل مدة ست سنوات في ظل حكم الحزب الثوري الدستوري تتبع إيقاعاً متكرراً، يبدأ بالوعود والمبادرات الكبيرة، وفي كثير من الأحيان بالكشف عن عمليات الفساد التي ارتكبت في الماضي. بعد أن ترك ميغيل دي لا مدريد منصبه عام 1988، على سبيل المثال، كشف خلفه كارلوس ساليناس دي غورتاري عن بعض الفساد والعنف المرتبط بتجارة المخدرات خلال الحقبة الرئاسية السابقة[123]. غير أن الفساد يعود كالمعتاد، وكان العام الخامس أو السادس من مدة الست سنوات يشار إليه «بعام هيدالغو» والذي يشير إلى الوجه الموجود على البيسو[124]، بالرغم من أن الفساد المكشوف كان يتراجع أحياناً عندما يبدأ الحزب بالاستعداد للفوز بانتخابات أخرى.

استمرت هيمنة الحزب الثوري الدستوري من 1929 إلى 2000، وسيعود الحزب ليشكل قوة يعتد بها عام 2006، إلاّ أن التغيرات الاقتصادية التي بدأت عام 1982، والتطورات السياسية التي تعود إلى عام 1988 كشفت ضعف مؤسسات الدولة وأوجدت نقاط ضعف في الحزب المهيمن[125]. في عام 1982 أدى الركود العالمي، وانتهاء الفورة النفطية، وأزمة البيسو إلى أزمة اقتصادية عرقلت مرة أخرى جهود المكسيك في الانضمام إلى دول الدخول المرتفعة. أدت

إستراتيجيات الخروج من الأزمة، وبتأثير من صندوق النقد الدولي ومصالح الشركات العالمية إلى التحرير الاقتصادي ورفع قدرات الدولة. حوّل هذان التوجهان قدراً كبيراً من السلطة إلى طبقة من التكنوقراطيين[126].

بدأ دي لا مدريد، الذي انتخب عام 1982، بتقليص ملكية الدولة للشركات، وتخفيض الضرائب وفي الوقت نفسه تحسين تحصيلها، والحد من ثقافة الأنظمة والتراخيص والتدخل السياسي الذي طالما ميّز السياسات الاقتصادية للحزب الثوري الدستوري ـ وفتح الاقتصاد للمستثمرين الخارجيين والشركات الأجنبية. تسارعت عمليات الخصخصة خلال الثمانينيات في حين وضعت القيود على الدعم والمواقع التفضيلية في الأسواق التي تمتعت بها الشركات الحكومية المتبقية أو أزيلت نهائياً. وخلال سنوات قليلة تحولت المكسيك من اقتصاد مغلق إلى واحد من أكثر اقتصادات العالم انفتاحاً[127].

كان دي لا مدريد، في كثير من النواحي، نموذجاً للرؤساء الذين خرجوا من صفوف الحزب الثوري الدستوري، كما ويتطابق نموذج «عائلته السعيدة»، والمكونة من شبكة من الأقارب، والسياسيين، والشركاء من عالم الأعمال مع نموذج كارتيلات النخبة. وكبعض الرؤساء الذين سبقوه فقد وعد بالجهاد ضد فساد الرئاسات السابقة. قام بتعديل «قانون المسؤوليات» المهم لكن الذي يحتوي الكثير من الفجوات والذي يحدد التزامات الموظفين الحكوميين وأطلق حملة سادها الكثير من الاستعراض وأوحت بقدر من التفاؤل. غير أن الفساد على المستويات العليا استمر كالمعتاد. وسّعت العائلة إمبراطوريتها على عدة مستويات، واستحوذت على شركات مشروعة ودخلت في شراكات مع مهربي المخدرات. كان النشاط الأكثر ربحية هو غسل الأموال المتأتية من المخدرات، والتي وفرت لها الشركات العقارية وشركات تجارة الموز غطاء مناسباً. وتميزت السنوات الأخيرة من رئاسة دي لا مدريد بتزوير الانتخابات، واغتيال واحد على الأقل من الصحفيين الذين كانوا ينتقدون عهده، وسرقات قام بها مسؤولون وصلت إلى عشرات ملايين الدولارات، وممارسة الشرطة للفساد والتعذيب[128].

لقي الانفتاح الاقتصادي، الذي تأخر تطبيقه، ترحيباً كبيراً في الأوساط الدولية، إلاّ أنه جرد الحزب الثوري الدستوري من العصي والجزرات التي كانت مفيدة في السيطرة على قطاع الأعمال وتوجيه المزايا لجمهوره الكبير. أدت التغيرات إلى قطع بعض مصادر الواردات غير المشروعة عن الحزب وشخصياته البارزة، أو على الأقل صعّبت من عملية جمع وإخفاء هذه الواردات. حل التكنوقراط بشكل متزايد محل ناشطي الحزب الثوري الدستوري في المناصب الإدارية المهمة، مما أضعف من قبضة الحزب على تنفيذ السياسات وسيطرته على الوظائف. طبقاً لبعض المصادر فإن التكنوقراط لم يكونوا أقل فسادا من الذين استبدلوا بهم؛ إلا أن أصبح ما يميز الفساد الآن هو ضعف السيطرة عليه من أعلى[129] . وكان هناك مشكلات أخرى ذات طبيعة أيديولوجية، فالحزب الذي أظهر دائماً عدائية ضد قطاع الأعمال ـ كنتاج للنزعة القومية التي تعود إلى الحقبة التي كانت فيها معظم الشركات الكبرى مملوكة من قبل الأجانب[130] ـ شرع في إعادة تقديم نفسه كحزب صديق للأعمال ومنفتح على الاقتصاد العالمي. غير أن التهديد الأكثر جوهرية كان ذا طبيعة هيكلية، فالحزب الذي احتفظ بسيطرته من خلال احتكار قنوات الارتقاء الاجتماعي أصبح ملتزماً الآن بسياسات تضعف من قبضته على الفرص المتوفرة وتتيح معابر جديدة نحو التقدم والارتقاء لا تطالها سيطرته.

إلا أنه وطالما بقي الحزب مسيطراً على الانتخابات، فإنه سيبقى في السلطة، وبقي ذلك سهلاً لعدة سنوات. وكما أشرنا أعلاه، فقد كان تزوير الانتخابات شائعاً وفعالاً. لكن الحزب كان يمتلك موارد أعمق أيضاً؛ فقد كان الوصي على الإرث القومي والثوري للأمة، وبالتالي فقد كان يحظى بقيمة رمزية وأيديولوجية. لم يكن الحزب يواجه سوى قلة من القوى المنافسة؛ فقد أضعفت الثورات التي أنتجت الحزب من النفوذ السياسي للكنيسة الكاثوليكية ولملاك الأراضي وأصحاب الأعمال. كما أعاق حضور الحزب في الحياة اليومية من نمو مجتمع مدني مستقل. وضربت الممارسات السياسية للحزب الواحد جذورها

عميقاً في النظام الفيدرالي، فلم يكن من المعتاد أن تفوز المعارضة في الانتخابات المحلية أو الوطنية، ولذلك فإن خسارة الحزب لمنصب حاكم ولاية باجا كاليفورنيا عام 1989 كان حدثاً مثيراً. وهكذا فقد كان الحزب قادراً على ضخ قدر كبير من الامتيازات والمزايا إلى العديد من أجزاء البلاد عندما كان ذلك يخدم مصالح الحزب. لم يكن أمراً غريباً مثلاً أن تجد بعض القرى الفقيرة أن خطاً كهربائياً طال انتظاره قد وصل أخيراً عند اقتراب الانتخابات متسلقاً أعمدة طليت بالألوان المميزة للحزب الثوري الدستوري. في حين أن حركات التمرد والحركات التي تضم السكان الأصليين كانت تتعرض للقمع في كثير من الأحيان.

الحزب الثوري الدستوري يتفوق على نفسه

أحدثت الانتخابات الرئاسية عام 1988 أزمة[131]؛ فقد وضعت المشكلات الاقتصادية والتبعات الاجتماعية للانفتاح الاقتصادي كارلوس ساليناس غورتاري، مرشح الحزب في موقف ضعيف. كان العديد من المواطنين يعتقدون بأن الفساد ـ وخاصةً ذاك الذي له علاقة «بيبمكس» ـ أصبح أكثر استفحالاً، وكان هناك احتجاجات ضد تزوير الانتخابات في ولايات مثل أوكساكا، وزاكاتيكاس ودوارنغو[132]. ما فاقم هذه المشكلات هو أن نخب الحزب انقسمت حول التبعات الاجتماعية للانفتاح الاقتصادي، فقد ترشح كوتيمولا كاريناس، ابن أحد الرؤساء السابقين، مدعوماً بجماعته، ضد ساليناس تحت اسم الحزب الثوري الديمقراطي. استباح الحزب الثوري الدستوري كافة المحظورات لتأمين فوز ساليناس، ورتبوا لتعطيل أجهزة الكمبيوتر التي تعد الأصوات، وحرقوا بطاقات الاقتراع، وزوروا النتائج[133]. وهكذا تولى ساليناس الرئاسة في ظل شكوك كبيرة ومطالب متزايدة من أجل الإصلاح.

شكّلت انتخابات عام 1988 مؤشراً قوياً على مواطن ضعف الحزب الثوري الدستوري وهي نزعة عززتها الأحداث خلال عقد التسعينيات. أصبح المستثمرون الدوليون أقل تساهلاً مع الفساد، وكذلك الجهات المقرضة والجهات

المقـدمـة للمـسـاعـدات، وهو مـا لم يكن من الممكن تجـاهله. وبدأ المسـؤولون الأميركيون بانتقاد الممارسات السياسية وانتهاكات حقوق الإنسان والفساد في المكسيك بعد أن كانوا غضوا الطرف عنها لعقود مضت. غير أن النذر الأكثر خطورة تمثلت في الارتفاع المستمر لتجارة المخدرات وازدياد قوة العصابات الضالعة في إنتاجها ونقلها[134]. المكسيك ليست كولومبيا، لكن بوصفها نقطة التوقف الأخيرة لعدد من الممرات قبل الوصول إلى السوق الأميركية، فقد أصبحت ساحة حرب إستراتيجية. كانت عصابات المخدرات تتعاون مع قوات الشرطة والجيش وتضعف من سلطة الحكومة في عدة ولايات[135]، وتوفر قنوات إلى السلطة والثروة خارج السيطرة المباشرة للحزب الثوري الدستوري. وأدت بعض المعالجات الدولية إلى تفاقم الأمور أحياناً، إذ كان اعتراض شحنات المخدرات يصب في مصلحة التجار الكبار وذلك بإزاحة المنافسين الصغار ورفع أسعار السوق[136]، وزيادة حدة العنف. وأدى «تدويل» القانون الأميركي في مكافحة المخدرات من خلال اعتراض الشحنات على الأراضي المكسيكية إلى الانتقاص من استقلال ومصداقية الشرطة المكسيكية والسياسات المتعلقة بالمخدرات، والتي وقعت فعلياً تحت السيطرة الأميركية[137]. وفي نهاية التسعينيات أضحى هناك سؤال مفتوح حول من يحكم فعلياً بعض أجزاء البلاد: أهي الحكومة الفيدرالية أم الجيش، أم كبار تجار المخدرات[138].

كانت المكسيك تتمتع في تلك الحقبة بكثير من خصائص الديمقراطية، فقد جرت فيها الانتخابات منذ العشرينيات، وكانت أحزاب المعارضة تقدم المرشحين، وكان هناك بعض النقد الموجه للحكومة في وسائل الإعلام (رغم أنه كان يرد عليه بالمضايقة من قبل الحكومة في معظم الأحيان). وكان يمكن للقمع أن يكون عنيفاً ـ كما في مذبحة الطلاب المتظاهرين عام 1968 وفي معاملة النظام لبعض مجموعات السكان المحليين ومجموعات المعارضة ـ غير أن الرؤساء المكسيكيين لا تنطبق عليهم الصورة النمطية للزعماء الدكتاتوريين لأميركا اللاتينية. وبشكل عام بقي الجيش بعيداً عن السياسة. كان المجتمع المكسيكي ولا زال منخرطاً في

عملية تحديث متسارعة وعلى العديد من المستويات. وقد ازداد نفوذ التكنوقراط المهرة في الحكومة بشكل مستمر منذ عام 1982. وكانت الصورة الاقتصادية تبعث على الأمل في العديد من المراحل، فقد جرى توسع اقتصادي مهم في الخمسينيات والسبعينيات، وبدا أن هناك انطلاقة وشيكة في مطلع الثمانينيات وبعد الفورة النفطية، وانتعشت تلك الآمال مرة أخرى في مطلع التسعينيات.

بالرغم من ذلك فإن الفساد والجريمة يفاقمان من الإحساس الطاغي بانعدام الأمن في المجتمع[139]، ففي أواخر عام 2004 قامت مجموعة من الرعاع في ضاحية فقيرة من ضواحي مكسيكو سيتي بضرب شرطيين وحرقهما وهما حيين، وعُرض المشهد حياً على الهواء على شاشات التلفاز[140]. بالرغم من أن الفساد على طريقة كارتيلات النخبة كان مستشرياً، لكنه بقي تحت سيطرة الحزب الثوري الدستوري لسنوات. أما اعتباراً من مطلع الثمانينيات، فقد انتشرت أنواع أكبر وأكثر ضرراً وانتشر معها إحساس بإمكان الإفلات من العقاب في سائر شرائح التراتبية الحاكمة وخارجها في الولايات، وخاصةً فيما يتعلق بفرض القانون. لهذه التغيرات عدد من الأسباب، وخاصةً الانفتاح الاقتصادي السريع والانفتاح الكبير ولكن الأبطأ في الممارسات السياسية وفي إطار مؤسسات دولة ضعيفة إضافة إلى تحلل هيمنة الحزب الثوري الدستوري فيما بعد. وكانت النتيجة هي التحول إلى نمط الأوليغاركات والعائلات الأكثر خطورة.

الفساد في المكسيك، قديمه وحديثه

استعمل زعماء الحزب الثوري الدستوري الفساد من أجل إثراء أنفسهم وكذلك من أجل الحفاظ على هيمنة الحزب وتراتبيته الداخلية. وكان تزوير الانتخابات، والابتزاز وتقاضي العمولات وبرامج الحماية أمراً شائعاً. لم يكتف الحزب باستغلال المصالح والمؤسسات الخاصة بل تعداها إلى المؤسسات العامة أيضاً، مثل «نافينسا» وهو مصرف تنموي وطني، و«إيمس»، وهي مؤسسة الضمان الاجتماعي الفيدرالية، والأمانة العامة لإصلاح الأراضي،

والمؤسسة الوطنية للبن. جعلت الفورة في عائدات النفط في السبعينيات من «بيمكس» شركة النفط المكسيكية، هدفاً لسرقات المسؤولين والتلاعب بالعقود، حيث كان 85 ٪ من عقود الإنشاءات في «بيمكس» عقوداً غير قانونية. شارك قادة اتحاد عمال النفط في عمليات التعاقد غير الخاضعة لإجراءات تقديم العروض، وحولوا رسوم الاتحاد إلى شركاتهم الخاصة. خلال عقد الثمانينيات ازداد نطاق الفساد وتحول إلى المستويات الأعلى: فقد وجهت اتهامات خطيرة إلى الرئيسين السابقين لوبيز بورتيللو ودي لا مدريد في حين قاوم الحزب فتح تحقيقات وحاول إسكات منتقديه[141].

عندما كان الحزب الثوري الدستوري يعجز عن الفوز بالانتخابات كان يسرقها، كما ذكرنا أعلاه، فقد كانت عمليات شراء الأصوات، والترهيب والتخويف، وتدمير أو «إضاعة» صناديق الاقتراع، وتزوير عد الأصوات كانت كلها ممارسات شائعة. وكانت الإجراءات المتبعة بدائية، وحتى التسعينيات كان يشرف عليها نشطاء الحزب. لم تكن الصناديق تفتح على الإطلاق في بعض المناطق؛ وفي مناطق أخرى كان يتم نقلها في آخر لحظة، ويترك المقترعون يتراكضون «كالفئران المجنونة» يبحثون عن مكان يقترعون فيه. أولئك الذين لم يكونوا يمتلكون عناوين ثابتة كان يمكنهم التصويت بالادعاء بأنهم من السكان المعروفين في منطقة معينة ـ وهو إجراء كان يمكن التلاعب فيه بسهولة. وكان بإمكان الذين يريدون التصويت أكثر من مرة أن يطووا أكثر من ورقة انتخابية ويضعونها في الصناديق. وكان موظفو الحزب هم الذين يشرفون على عد الأصوات، وفي الانتخابات التي كانت نتائجها متقاربة كما حدث عام 1988 كان من شأنهم أن يفعلوا أي شيء من أجل الفوز[142].

للعديد من السنوات، استعمل رؤساء المكسيك أموالهم الخاصة لتعزيز مواقعهم داخل الحزب والدولة؛ ومن أجل الحصول على الامتيازات الشخصية. وكانت هذه الأموال سراً مفضوحاً بين المسؤولين الكبار، لكن لم يتم إجراء أي

تقدير لحجمها أو استعمالاتها. تعرضت مصادر التمويل السرية هذه إلى هجمات متزايدة بعد عام 1994، وخاصةً من قبل مجموعات مثل «التحالف المدني»، ومع نهاية عقد التسعينيات ادعى مكتب المحاسب العام بأن هذه الممارسات توقفت. تمت السيطرة على أحد مظاهر الفساد المهمة، إلا أن ازدياد ظاهرة العصبوية السياسية أدى إلى تراجع نفوذ الرؤساء[143].

لم ينطلق فساد الأوليغاركات والعائلات مع حالة واحدة منفردة، بل من خلال التفكك التدريجي للحزب الثوري الدستوري وتراجع قدرته على ضبط الفساد والنشاطات الأخرى. بدءاً بالفورة النفطية في السبعينيات ومروراً بالتسعينيات، ازداد نطاق الفساد اتساعاً، وازداد تواتره وقدرته على إحداث الضرر[144]. أدى الارتفاع الكبير في أسعار النفط إلى صراع على الثروة[145]، في حين أن انهيار الأسعار الذي تبعها كثف من حدة التنافس على العائدات المتقلصة. كانت تجارة المخدرات تغذي العنف[146] وأساليب أكثر تعقيداً من الفساد. أصبحت المزايا التي كانت تتوزع داخل الحزب من أجل المحافظة على السلم أو المحافظة على قاعدته الشعبية تجد طريقها إلى خارج الحزب. وازدادت حدة العنف السياسي وفساد أجهزة فرض القانون اعتباراً من الثمانينيات. نجحت عملية اختطاف رجل أعمال ثري عام 1994 في تحصيل فدية كبيرة: وعندما تم اكتشاف نحو 30 مليون دولار على شكل أوراق نقدية معلّمة في حوزة مسؤولي بيمكس، أمر معاون النائب العام باعتقال عدد من الأشخاص وشرع في تحقيقات سرعان ما أدت إلى اغتيال شقيقه، الأمين العام المساعد للحزب الثوري الدستوري. وشملت الاغتيالات الأخرى الكاردينال خوان جيسوس بوساوليس كاردينال غوادالاهارا عام 1993، والمرشح الرئاسي للحزب لويس دونالدو كولوسيو عام 1994. وكان الاعتقاد السائد أن كارتيلات المخدرات وعصب «الديناصورات» القديمة وراء ذلك العنف. أما الفساد والعنف على المستويات الأدنى لحماية شحنات المخدرات، وتحييد قوات فرض النظام، وترهيب أو قتل القضاة و الشهود والعصابات المنافسة فقد كانت أقل تنظيماً، كما أنها ازدادت مؤخراً في بعض المناطق[147].

إن النمط الأحدث للفساد والذي يتميز بالتجزيء والنزاع ينعكس في الفضيحة التي أحاطت بأندريه مانويل لوبيز أوبرادور، رئيس بلدية مكسيكو سيتي ونشاطات مساعده السياسي ريني بيجيرانو. أوبرادور شخصية بارزة في الحزب الثوري الديمقراطي والمرشح الرئاسي لانتخابات عام 2006، أما بيجيراو فقد كان مدير حملته الانتخابية، واحتل مؤخراً منصب زعيم الأغلبية في الهيئة التشريعية للمدينة. صُوّر بيجرانو سراً على شريط فيديو وهو يتلقى مبالغ نقدية كبيرة من رجل أعمال يحاول الحصول على عقد. أخفي وجه رجل الأعمال في الفيديو، إلاّ أنه تبين لاحقاً أنه كارلوس أهومادا كورتز. وجُعل بيجيرانو يشاهد سقوطه بنفسه، فقد دُعي كضيف على البرنامج التلفازي الصباحي إيل مانيانيرو ـ وهو برنامج إخباري شعبي يقدمه «بروزو المهرج» (وهو في الحقيقة كوميدي اسمه فيكتور تروجيلو). وتمثل الترحيب ببجيرانو بعرض الفيديو. لم تتأثر مكانة أوبرادور بين أتباع الحزب، إلاّ أنه وفي ظل النظام القديم ما كان لأي سياسي من خارج الحزب الثوري الدستوري أن يحظى بالقوة التي تمكنه من الحصول على مبلغ مالي كبير كذاك وما كان مقدم برنامج تلفازي ليجرؤ على إحراج شخصية حزبية قوية على التلفاز. كان الحزب سيقف مع عضوه ـ في حال ظهور دليل على تورطه ـ في حين أن الحزب الثوري الديمقراطي أعلن أنه لن يساعد في الدفاع عن بيجيرانو ولم يعارض عندما رفعت عنه الحصانة التشريعية من المقاضاة من قبل مجلس النواب. ويبقى السؤال المثير: كيف تم حبك قضية الفيديو ومن هم زعماء العصب أو الأحزاب المنافسة الذين ساعدوا في الإيقاع ببيجيرانو[148].

الفساد المكسيكي في مرحلة التحول

في عام 2000 خسر الحزب الثوري الدستوري الرئاسة لمرشح المعارضة فينسنتي فوكس في انتخابات حسنة التنظيم حظيت بمراقبة قوية. من المغري اعتبار انتصار فوكس التاريخي بداية لحقبة جديدة في المكسيك، إلاّ أنه يمكن أن

يكون أيضاً تتويجا لعمليات متعددة، بما في ذلك الفساد والإصلاحات التي أضعفت من كارتيلات النخبة التي كانت تحظى بالهيمنة. لم تنطبق بعد حالة الأوليغاركات والعائلات على المكسيك كما انطبقت على روسيا والفلبين، غير أن فسادها ينزع نحو تلك المتلازمة. إن المؤثرات الدولية، والتي تتراوح بين الضغوط لتحرير الاقتصاد والطلب المستمر على المخدرات في الولايات المتحدة، واستمرار الضعف المؤسسي في البلاد كلها أسباب بعيدة المدى. إلا أنه وبتلاشي قوى الحزب الثوري الدستوري (اضطر في عام 2004 إلى رهن مقره الرئيس لتمويل حملاته الانتخابية)، ذهبت معه الشبكات والحوافز التي كانت تفرض شيئاً من النظام على الفساد. القضية الرئيسة ليست في كيفية تصنيف المكسيك على مؤشرات الفساد بل في نشوء نوع من الفساد أشد إضراراً بالتنمية وأكثر ارتباطاً بالعنف مما سبقه في عقود خلت.

كانت المكسيك في مطلع الثمانينيات، من بعض الأوجه، نسخة أحادية الحزب من إيطاليا، حيث الحزب الوحيد يحيط بكل شيء. ويتحكم بالمنافسة ويضمن الصفقات الفاسدة، أو قد تكون نسخة من النموذج الكوري لكن مع قدر أقل من المناطقية وعدد أقل من الجنرالات الأقوياء. غير أن كارتيلات النخبة في المكسيك واجهت تحديات فريدة. فاز الحزب الثوري الدستوري بالانتخابات لعقود، على عكس الأحزاب الكورية قصيرة العمر قبل أواخر التسعينيات، وعلى عكس الأحزاب الإيطالية فقد كان بإمكانه تحقيق الفوز الكامل وبصورة مباشرة. غير أن كل مدة رئاسية كانت حقبة سياسية قائمة بذاتها. ساعد انتخاب رؤساء أقوياء لا يستطيعون تجديد مدة رئاستهم في إبقاء الحزب الثوري الدستوري في السلطة إلا أن ذلك عطل استمرارية شبكات النخبة، وهي حقيقة انعكست في كشف كل رئيس عن انتهاكات وارتكابات سلفه. كانت قوة الحزب وضعف الدولة يتفاقمان بشكل مضطرد، إلاّ أن التنافس بين نخب الحزب كان يصبح أكثر كثافة. وحيث إن هذه التغيرات تعكس التنافسية المتنامية في السياسة والانفتاح الاقتصادي، فإنها تشير إلى أنه عندما تكون المؤسسات ضعيفة والنخب منقسمة، فإن مزيداً من الانفتاح قد يشجع أنماط أكثر ضرراً من الفساد[149].

تعتبر المكسيك اليوم مختبراً مثيراً للإصلاح. (وبالنظر لحجم إمكاناتها الكامنة فهي تشكل المختبر الأكثر أهمية). لقد أسهمت نجاحات «معهد الانتخابات الفيدرالية» في المكسيك في تنظيم الانتخابات في العديد من البلدان الأخرى. لقد تم تعزيز بعض مؤسسات الدولة بشكل كبير، وأطلق «المعهد الفيدرالي للنفاذ إلى المعلومات»، وهو هيئة جديدة، جهوداً مثيرة للإعجاب لتحقيق الشفافية وبناء الثقة الشعبية. لقد أصبح مكتب «المراقب العام»، الذي أعيدت تسميته مؤخراً «أمانة الوظائف العامة» هيئة أكثر مصداقية خلال العقد الماضي، وتستند جهوده في منع الفساد في المشتريات والتعاقدات الحكومية على الاستخدام الإبداعي للإنترنت. لقد قامت «تيك دي مونتيري»، وهي جامعة مبتكرة تحفل ببرامج تدريس على الإنترنت، وبالتعاون مع فرع «الشفافية الدولية» في المكسيك بإجراء بعض أفضل المسوح في العالم حول تجارب الناس مع الفساد. وستقدم مبادرة جديدة في «الجامعة المكسيكية المستقلة» يمولها البنك الدولي ويجريها فريق من علماء الاجتماع، تقييمات للفساد لا تتوافر في أي مكان آخر.

لكن إذا كانت حالتا روسيا، والفلبين متوازيتين حقاً، فإن أمام المكسيك أوقاتاً عصيبة في المستقبل. لقد بدا أن إدارة الرئيس فوكس لم تكن تمتلك أجندة واضحة ولا قاعدة سياسية تستند إليها في وضع تلك الأجندة. لقد كان الانفتاح الاقتصادي والدمقرطة سلاحاً ذا حدين. فمن ناحية شجعا أعداء الفساد، وأطلقا تجليات جديدة لروح الإصلاح التي كانت دائما جزءاً من صورة المكسيك عن نفسها[150]. غير أن تنامي المشاركة الاقتصادية والسياسية، وضعف مؤسسات الدولة، وتردي الحزب الثوري الدستوري المكسيكي، الذي شكل الإطار السياسي الفعلي للأمة بالنسبة لأجيال من المكسيكيين، أطلقتا أيضاً أشكال أكثر خطورة وتعطيلاً من الفساد. إذا صدق هذا التحليل، فإن بناة المؤسسات في المكسيك منخرطون في سباق في غاية الأهمية مع المصالح الفاسدة حول شكل المستقبل الذي سيتبلور في المكسيك.

الأوليغاركات والعائلات: من يحكم، إذا كان هناك من يحكم؟

تتعامل أسواق النفوذ مع النفاذ إلى صانعي القرار وعمليات صنعه في مؤسسات عامة قوية نسبياً. وكارتيلات النخبة هي شبكات فاسدة تسمح لكبار الشخصيات بإدارة جهاز دولة أضعف، وأن تحكم في وجه منافسة سياسية واقتصادية متنامية. إنما في حالات الأوليغاركات والعائلات فإن شبكات النفوذ الرئيسة ذات طابع شخصي في أجنداتها ونظم حوافزها وتتواطأ أو تتصارع طبقاً للمصالح قصيرة الأمد التي تتنازع عليها. وفي الحالات الحادة يصبح من غير الواضح إذا كان هناك من يحكم على الإطلاق. بعد جيل من الانفتاح الاقتصادي والخصخصة بوصفهما الأجندة التنموية الطاغية، تصبح متلازمة الفساد هذه تذكيراً مفيداً بقيمة الدولة الفعالة.

المسألة ليست ببساطة أن مجتمعات الأوليغاركات والعائلات تحفل «بمزيد من الفساد». في حين أن بعض الممارسات الفاسدة فيها يمكن أن توجد في أي مكان ـ الولايات المتحدة وإيطاليا لديها فساد في أجهزة الشرطة، على سبيل المثال، تماماً كما في روسيا، والفلبين، والمكسيك ـ فإن هذه الحالات تجسد مشكلات فساد منهجي من نوعية مختلفة وتتطلب استجابات مختلفة من خلال الإصلاح. إن الشفافية، والخصخصة، وتوحيد الإجراءات الشرعية، وتطوير أجهزة إنفاذ القوانين والإدارة العامة هي أفكار إصلاحية ممتازة، إلا أنها تفترض وجود دولة قوية بما يكفي لأداء الوظائف الأساسية، ومبادرات سياسية دائمة للقيام بذلك. في غياب ذلك، فإن فتح العمليات العامة وإضعاف دور الدولة سيكون غير مفيد، حيث إن العملية الفعلية لاتخاذ القرارات ربما تكون قد تمت خصخصتها بأشكال شديدة الضرر. إن استعمال غولدمان[151] لتعبير «قرصنة» بدل «خصخصة» ينطبق على حالات كثيرة غير حالة روسيا. وعلى نحو مماثل فإن حث «المجتمع المدني» على التحرك ضد الفساد ـ بما مفاده فعلياً حث الضعيف على مواجهة القوي ـ لا معنى لها عندما تكون الثقة ضعيفة (لأسباب مقنعة في معظم الأحيان) وعندما يكون انعدام الأمن حقيقة واقعة.

هذه المتلازمة ـ أو على وجه الدقة، الفساد مع المشكلات الأعمق التي تصوغ ديناميته ـ لها تداعيات سلبية على التطور الاقتصادي والديمقراطي لا يمكن التنبؤ بتطوراتها، و تتغذى على انعدام الأمن وتعززه في دولة ضعيفة، كما أنها ترتبط في معظم الأحيان بالعنف. من الصعب أن نرى كيف يمكن لهذا النوع من الفساد أن يكون عنصراً داعماً لأي أجندة إيجابية، حتى ولو بطريقة غير مباشرة. الأسوأ من ذلك هو عناد هذه المتلازمة وقدرتها على التكيف، حيث يمكن للنخب والعائلات أن تستغل شرائح من المجتمع و الاقتصاد أو الدولة دون منافسة تذكر مع الإجراءات الرسمية المضادة التي تستهدف إيقافها، كما يمكن أن تستجيب بسرعة للفرص والتهديدات الجديدة.

النقطة الأخيرة هي أن متلازمة الأوليغاركات والعائلات من شأنها أن توسع بشكل كبير من المعنى الفعلي للفساد: فهي تقوم، من ناحية، بوظيفة تعريفية حيث تتلاشى الحدود والفواصل بين العام والخاص، الدولة والمجتمع، والسياسية والأسواق أو تصبح مرنة وسيالة، وحيث يتم التصدي للأعراف القانونية والاجتماعية، وحيث يصبح نطاق أوسع من النشاطات (العديد من جرائم القتل في روسيا، ونقل المخدرات في المكسيك، والاستحواذ على الشركات في الفلبين) جزءاً من المشكلة. إن انعدام وضوح الحدود، والأعراف، والفروق يكثف من مشكلات التنمية، فانعدام اليقين فيما يتعلق بحقوق الملكية، على سبيل المثال، هو أحد نتائج الفساد والضعف المؤسسي، من جهة، وسبب للمزيد من الانتهاكات، وعامل إعاقة للاستثمار والنمو المستند إلى قاعدة واسعة، من جهة أخرى. إن متلازمة الأوليغاركات والعائلات يوضح بجلاء لماذا علينا أن نفكر بالفساد ليس كنمط خاص من السلوك بل من حيث المشكلات المنهجية المرتبطة به. إن السلوك سواء انطبقت عليه التعريفات الرسمية أم لم تنطبق، تصوغه مشكلات أعمق تعيق السعي العادل والواضح للحصول على الثروة والسلطة، وتضعف الأطر المؤسسية اللازمة للمحافظة على هذه العمليات وضبطها.

إذن، هل تشكل حالات الأوليغاركات والعائلات قضية خاسرة؟ ليس بالضرورة، بالرغم من أن الإصلاحات لن تتوافر لها فرصة الدعم والنجاح ما لم تتم معالجة الأسباب الأعمق وبطريقة تعكس واقع تلك المجتمعات. أما كيف يمكن لهذه العملية أن تنجح فهذا موضوع الفصل الثامن. لكن قبل كل شيء علينا أن ننظر في مجموعة أخيرة من الحالات. إنها مجتمعات يتضح فيها من يحكم، لكن السلطة الرسمية فيها هي جزء من الفساد ولا تتعرض لإغراءاته، وحيث يتصرف الأشخاص الفاسدون دون أي رادع أو خوف من العقوبة. هذه هي حالات «المسؤولين الحكوميين» التي يعالجها الفصل السابع.

الحواشي

1. Tavernise, 2002a, 2002b; Agence France-Presse, 2003.
2. McCoy, 1993.
3. Leitzel, 2002: 37.
4. Varese, 1997: 581-590, 2001: Humphrey, 2002.
5. Volkov, 2002.
6. Johnson, Kaufmann, and Zodio-Lobaton, 1998: Compos, Lien, and Pradhan, 1999.
7. Keefer, 1996.
8. O'Donnell, 2002.
9. Satter, 2003.
10. Leitzel, 2002: 41.
11. Levy and Bruhn, 2001: 165-179.
12. Ringuet and Estrada, 2003: 237-239.
13. Montesano, 2004: 98-99.
14. Shelley, 2001; Satter, 2003.
15. Lavelle, 2003.
16. Grigorian, 2003.
17. الأرقام بالدولار محسوبة على أساس سعر صرف 1 دولار = 30.8 روبل في أيلول 2003.
18. Tavernise, 2002a.

19. Rosbalt, 2003.

20. Baltimore Sun, November 9, 2003.

21. Pribylovsky, 2003.

22. Bernstein, 2002; Ryobov, 2003.

23. Ivanidze, 2002.

24. Freeland, 2000, Chs, 6.7; Hoffman, 2002.

25. Bernstein, 2002; Andrusenko, 2003; Arvedland, 2003; Baltimore Sun, November 9. 2003.

26. Satter, 2003: Ch. 4.

27. Ryklin, 2003.

28. Andrusenko, 2003.

29. Coalson, 2003.

30. Shelley, 2001: 252.

31. Mortishead, 2003; Shleifer and Treisman, 2004.

32. Coalson, 2003; Goldman, 2003b; Handelman, 2003; Kagarlistky, 2003; Kostikov, 2003; Tavernise, 2003b; Weir, 2003.

33. Freeland, 2000: 169-189, 194-195; Reddaway and Glinski, 2001: Shelly, 2001: 246; Hudson, 2004.

34. Ivanidze, 2002; Tavernize, 2002a; Reut and Rubnikovich, 2003.

35. Karklins, 2002: 28-32; Szilagy, 2002.

36. Shelinov, 2003.

37. Tavernise, 2002a, 2002b; Agance France Presse, 2003; Filipov, 2004.

38. Leitzel, 2002: 37.

39. Shelley, 2001: 248: Volkov, 2002: 64.

40. Frisby, 1998: 32.

41. Frisby, 1998: 34,37.

42. Shelley, 2001: 250-252.

43. Collinson and Levene, 2003: Pribylovsky, 2003: RIA, 2003.

44. Leitzel, 2002: 42.

45. Harper, 1999; Humphrey, 2002.

46. Leitzel, 2002: 42.

47. Volkov, 2002: Ch. 2.

48. Letizel, 2002: 37.

49. Volkov, 2002: ch. 2, 4.

50. Wines, 2002.

51. Birch, 2002; Myers, 2002a; Round, 2002; Weir, 2002; Wines, 2002; Yablokova, 2002.

52. See Kramer, 1977, 1998: Schwartz, 1979; Simis, 1982; Vaksberg, 1992.

53. DiFranceisco and Giteman, 1984; Ledeneva, 1998.

54. Simis, 1982.

55. Stiglitz, 202.

56. McFoul, 1995: 211-221.

57. Mendras, 1997: 125.

58. Varese, 1997, 2001.

59. Frisby, 1998.

60. Varese, 1997: 594-595, 2001.

61. MacFaul, 1995.

62. Ledeneva, 1998.

63. Ibid., 1998: 176.

64. Frisby, 1998. 28-29; Ledeneva, 1998:178.

65. Varese, 1997:591-592.

66. Karklins, 2002: 25-27.

67. Satter, 2003: 49.

68. McFaul, 1995: 212, 224.

69. Varese, 1997: 580.

70. Appel, 1997; Lavrentieva, 2002; Pribylovsky, 2003; Satter, 2003: 49-50.

71. Satter, 2003.

72. Freeland, 2000; Satter, 2003.

73. Varese, 1997.

74. Satter, 2003: 51.

75. Satter, 2003: 55.

76. C.N.N Com, 2004.

77. Jack, 2002, Karush, 2002; Albats, 2003.

78. McFaul, Petrov, and Ryabov, 2004: ch. 5-7.

79. McFaul, 2001.

80. Popov, 2002.

81. Corttrell, 2001; Myers, 2002b; Dettmer, 2003; Farquharson, 2003.

82. Alyoshina, 2004.

83. Burger, 2004.

84. Klussmann, 2004.

85. McFaul, Petrov, and Ryabov, 2004.

86. Interfax, 2003.

87. Volkov, 2002: ch. 4 and p. 125.

88. Riedinger, 1995: 209-210; Sidel, 1997, 2000; Moran, 1999: 577.

89. Girling, 1997; Montinola, 1999; Hutchcroft, 2002, 2003; Hutchroft and Rocamora, 2003.

90. Hutchcroft, 1991: 424.

91. Moran, 1999: 582.

92. Hutchcroft, 2000: 3-4.

93. United States, 1901.

94. Warren, 1985.

95. Sidel, 1997.

96. Sidel, 1997; Sidel, 2000; Hu8tchroft, 2003.

97. Hutchroft, 2003:6.

98. McCoy, 1989b; Hutchcroft, 2000: 294-299.

99. Hutchroft, 1998: 53; Kang, 2002a.

100. Hamilton ? Paterson, 1998.

101. McCoy, 1989 a: 192.

102. Montinola, 1993; Wedeman, 1997a: 470.

103. Hutchcroft, 1991: 438, 440.

104. Kang, 2002a: 136-150.

105. Stanley, 1974, as cited in Hutchcorft, 1991 at n. 19; Hutchcroft, 1991, at n.19; Batalla, 2000; Kang, 2002a.

106. Wedeman, 1997a: 471.

107. Aquino, 1987: Hawes, 1987: ch. 2,3; Wedeman, 1997a: 471; Chaikin, 2000.

108. Aquino, 1987, 1999; Seagrave, 1988; Chaikin, 2000; Hutchcroft, 2003; Sun-Star, 2003.

109. McCoy, 1993: 517; Moran, 1999: 580.

110. McCoy, 1993: 513-412; Hutchcroft, 1991; Wedeman, 1997a; Moran, 1999.

111. Kang, 2002a: 155.

112. Riedinger, 1995: 211-212; Batalla, 2000.

113. Bartalla, 2000:6.

114. Ibid., 6-7.

115. Kang, 2002a: 175.

116. Batalla, 2000; Coronel, 2000; PCIJ, 2000.

117. Batalla, 2000: 7.8-10; appendices 1 and 2.

118. Preston and Dillon, 2004.

119. Stephen Morris, 1991.

120. Ibid., 43.

121. Knight, 1996.

122. Levy and Bruhn, 2001.

123. Morris, 1995: Ch.3; Jordan, 1999:152-154.

124. Van Inwegen, 2000.

125. Frohling, Gallahe, and Jones, 2001.

126. Levy and Bruhn, 2001: 165-177; Tornell, 2002.

127. Tornell, 2002: 127.

128. Morris, 1991: 98, ch. 3; Jordan, 1999: 152-154.

129. Morris, 1991: 125.

130. Ibid., 52-53.

131. Levy and Bruhn, 2001: 88-89, 97-98; Preston and Dillon, 2004.

132. Morris, 1991.

133. Levy and Bruhn, 2001: 89.

134. Andreas, 1998; Toro, 1998; Jordan, 1999: 84-88.

135. Jordan, 1999.

136. Toro, 1998.

137. Ibid., 1998.

138. Baily and Godson, 2000.

139. Levy and Bruhn, 2001: 15-20.

140. McKinley, 2004.

141. Grayson, 1980; Morris, 1991: 48; Knight, 1996: 227.

142. Pastor, 2000; Frohling, Gallaher, and Jones, 2001; Falken, 2005.

143. Morris, 1999: 631,637; SHCP, 2000.

144. Morris, 1991: 123-127..

145. Grayson, 1980.

146. Toro, 1998, 138-142.

147. Toro, 1998: 138-144; Jordan, 1999: 154-156: Elizondo, 2003.

148. El Universal, December 20, 2004; Guillermopietro, 2004.

149. Morris, 1995.

150. Tulchin and Selee, 2003.

151. Goldman, 2003a.

7 المسؤولون الحكوميون: السلطة، والإفلات من العقاب، ومخاطر حكم اللصوص

في مجتمعات أسواق النفوذ تهدد المصالح الخاصة سلامة ونزاهة المؤسسات العامة، إلاّ أن هذه المصالح يتم ضبط تصرفاتها من قبل هذه المؤسسات ومن قبل الأحزاب، والمجموعات المتنافسة. وتتحاشى كارتيلات النخبة المنافسة المتنامية بناء شبكات فاسدة، إلاّ أنها تبقى مقيدة بالحاجة إلى الموازنة بين مصالح النخب المختلفة وبالهدف الرئيس المتمثل في المحافظة على الوضع الراهن. يواجه الأوليغاركات عدداً محدوداً من القيود لكنهم يديرون الصراع بينهم ويعثرون على أساليب تمكنهم من حماية مكاسبهم. لكن عندما تعمل نخب الدولة في بيئة من المؤسسات الضعيفة، وقدر محدود من المنافسة السياسية، وتوسع في الفرص الاقتصادية، فإن المجال يصبح مفتوحاً للفساد والإفلات من العقاب. في هذه الحالة يمسك المسؤولون الحكوميون ـ الشخصيات السياسية القوية وأقاربهم وإخوانهم ـ بكل الأوراق.

في الصين، وكينيا، وأندونيسيا، وبلدان أخرى مثيلة، يستشري الفساد الذي يأتي على شكل استغلال أحادي الجانب من قبل السلطة السياسية وليس على شكل تبادل في المصالح بين المصالح العامة والخاصة. إن سرقة المسؤولين للأراضي والأموال العامة، ووجود شركات تمتلكها شخصيات سياسية وعسكرية، أو برامج التهريب أو التهرب الضريبي التي يضعها البيروقراطيون ويستفيد منها رجال أعمال مقربون هي أمور غير شائعة في مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة. في حالات الأوليغاركات والعائلات يصعب الاستمرار في صفقات على هذا المستوى في مناخ يسوده النزاع وانعدام اليقين، حيث تتطلب هذه الصفقات حماية من الفعاليات الخاصة. أما في حالات المسؤولين الحكوميين الأثرياء فإنه ما من شيء يمنع الشخصيات السياسية الطموحة أو عملاءهم من سلب المجتمع والاقتصاد.

ولهذا فإن لتغيير المسؤولين الحكوميين، معنى مزدوجاً، حيث يثري المسؤولون والسياسيون من خلال الفساد كما يشاؤون، منتقلين أحياناً إلى الاقتصاد وذلك بتحويل هيئات حكومية كاملة إلى مؤسسات ربحية، وحيث يتخذ رجال الأعمال الطموحون الذين يتمتعون بالحماية الرسمية من خلال الشركاء مكانة شبه رسمية ويقومون ببناء إمبراطوريات تجارية. وفي كلتا الحالتين فإن مصدر السلطة ليس الدولة بل المسؤولين الذين يستعملون نفوذهم السياسي للحصول على الثروة. وتكون الحدود هنا بين المجالين العام والخاص نفوذة إن لم تكن غير موجودة على الإطلاق. إن العديد من المسؤولين الحكوميين يعملون بالفعل في كيان واقع على الحدود بين الدولة والمجتمع، ويستعملون السلطة والموارد التي لا تكون عامة أو خاصة بشكل واضح[1]. وتكون المناصب العليا مفيدة لبناء احتكارات مختلفة الأنواع يتم استغلالها من ثم دون قيود تذكر. قد تكون بعض الاحتكارات على نطاق محدود في حين قد تسمح احتكارات أخرى للمسؤولين الحكوميين وعملائهم في قطاع الأعمال بالسيطرة على مجالات رئيسة في الاقتصاد وتكون النتائج روابط من نوع خاص بين الثروة والسلطة. إن السعي للحصول على نفوذ بيروقراطي من خلال دفع الأموال للوسطاء السياسيين، كما في حالات أسواق النفوذ يصبح غير ذي معنى، إذ إن عمليات وضع السياسات الرسمية لا تمت بصلة إلى الواقع، وأولئك الذين يتمتعون بالسلطة السياسية أو الدعم السياسي بإمكانهم القيام بما يشاؤون. لا تحتاج كبار الشخصيات في بلدان «المسؤولين الحكوميين» إلى بناء شبكات على شكل كارتيلات؛ لأن المعارضة السياسية ضعيفة في أحسن الأحوال، كما أن عملاءهم يصبحون متخصصين ويستغلون قطاعات من سلطة الدولة والفرص التي يتيحها داعموهم من السياسيين. وعلى عكس الأوليغاركات الذين يجب عليهم دائماً أن يجدوا طرقاً لمكافأة وضبط عائلاتهم من أجل حماية مكاسبهم، فإن أتباع المسؤولين الحكوميين ليس لديهم بدائل أخرى وبالتالي فإن حصول هؤلاء المسؤولين على الثروة والممتلكات لا يتعرض إلى أي تحدٍ.

أكلاف الإفلات من العقاب

تتمثل القوة الدافعة لفساد المسؤولين الحكوميين في إساءة الاستعمال غير المقيد للسلطة السياسية وبالتالي السلطة الرسمية. قد يكون هناك شخصية طاغية واحدة، كما هي الحال في أندونيسيا سوهارتو، أو عدد كبير من المسؤولين يديرون احتكاراتهم بطريقة غير منسقة، كما في الصين. وفي كثير من الأحيان يكون لديهم عملاء شخصيون، بما في ذلك الأقارب، ورجال الأعمال، والزعماء المحليون، لكن ليس هناك مبرر سياسي لتقاسم المكاسب مع جمهور أوسع. إن الفرص الاقتصادية تتزايد في هذه المجتمعات (انظر الجدول 1.7)، غير أن هذه الحالات تفتقر إلى المساءلة السياسية والمؤسسات القوية اللازمة لاقتصاد سوق منظم. وهكذا فإن معارضة الفساد قد تكون عملية خطرة، وحتى أولئك الذين يستاؤون من ذلك بمرارة فإنهم يتركون رفع الحمل على الآخرين.

غالباً ما يكون هذا النوع من الفساد واسع النطاق ومنفلتاً من كل عقال، يعبر الحدود الدولية كما يعبر الحدود بين الدولة والاقتصاد. في الواقع فإن الانفتاح السياسي والاقتصادي أدى إلى تفاقم مشكلات الفساد في هذه المجموعة، كما سنرى في حالات كينيا وأندونيسيا. كحال الشخصيات الفاسدة في أماكن أخرى، فإن المسؤولين الحكوميين يقومون ببناء احتكارات[2]. قد يسيطر أحد السياسيين أو عميله على قطاع كامل من الصناعة في حين يسيطر آخر ببساطة على إصدار التراخيص القيّمة في مكتب محلي. غير أن هذه الشخصيات لا تلقى منافسة تذكر ولا تخضع للقيود القانونية والسياسية.

* الوسطيات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقيد إحصائية (الفصل الثالث). بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد / الشفافية الدولية 2003، فإن الوسطي هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقيد. ما لم يتم ذكر غير ذلك فإن العلامات المرتفعة تشير إلى مستويات أعلى للخاصية.

المصادر:

FI =Fraser Institute http://www.freetheworld.com

HDR=UNDP Human Development Roport 2003 http://www.undp.org

HF =Heritage Foundation Index of Economic Freedom reports http://www.heritage.org\research\features\index

KKZ=Kaufman, Kraay, and zoido-Lobation, "Governance Matters III" dataset, 2002

http:info.worldbank.org\governance\kkz2002\tables.asp

P= Transparency International Corruptoin Perceptions Indexs for 2001 and http://www.transperancy.org

WB=World Bank Data Query online data source (GDP and population used to calculate GDP per capita)

http\\www.worldbank.org\data\dataquery.html

WEF=Wprld Economic Forum , Yale Center for Environmental Law and Policy , and CIESIN (Columbad University), 2002 Environmental

Sustainability

Indexes http://www.columbia.edu Indexes

الجدول 1.7: المؤشرات الإحصائية لبلدان «المسؤولين الحكوميين الكبار»

علامة نظام الحكم P 2001	الصين	كينيا	اندونيسيا	وسطي 98 بلداً
(مرتفع = ديمقراطية أكثر/ 0 إلى P 10)	7-	5-	7-	7.0
القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى Wef(100	7-	2-	7	7.0
حقوق الملكية 2002 (منخفض = آمن/ 1 إلى Hf (5	33.7	35.7	37.3	44.7
الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر/ 0 إلى FI (10	4.0	3.0	4.0	3.0
الحرية الاقتصادية FI 2001	3.72	4.98	6.69	5.15
مؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 10/ معكوساً) TI	5.50	6.60	5.60	6.45
علامة التنمية البشرية/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى HDR 2003 (1.00	6. 6	8.1	8.1	*6.3
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، WB 2001	.721	.681	.682	.750
السيطرة على الفساد 2002 (-1.89 إلى KKZ (2.39	$4.020	$2,940	$2,940	$5,940
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى HF (5	.41-	1.16-	1.16-	.22-
جودة الأنظمة 2002 (-2.31 إلى KKZ (1.72	.18	.56-	.56-	.10
الصوت/ المساءلة 2002 (-2.12إلى KKZ (1.72	3.0	3.0	3.0	3.0
	4.0	4.0	4.0	3.0
	.41-	.68-	.68-	.06
	1.38-	.49-	.49-	.05

يمكن لهذه الاحتكارات غير المنسقة، التي لا تخضع لأي قيود على الأسعار التي تفرضها، أن تخنق بعض النشاطات الاقتصادية[3]؛ كما أن الفساد الذي لا يمكن التنبؤ بنشاطاته يكون ضاراً جداً على التنمية الاقتصادية[4]. حتى عندما يتعايش فساد المسؤولين الحكوميين الأثرياء مع النمو السريع، كما في الصين، تصعب المجادلة بأنه مفيد للتنمية بشكل ما. قد تتمثل بعض الآثار الأخرى في إعاقة الاندماج الوطني للأسواق، وإضعاف المؤسسات الاقتصادية الثانوية، مثل أسواق السندات والأسهم، والوظائف التي تؤديها لجهة اختبار الواقع والاندماج الدولي في الاقتصاد الوطني[5]، وإعاقة نمو المجتمع المدني وذلك بخنق قاعدته الاقتصادية واستقلاله، وتفاقم المشكلات المترتبة على ذلك مثل الإضرار بالبيئة والاضطرابات الاجتماعية.

إلاّ أن الافتقار إلى المعارضة الانتخابية والمساءلة القانونية لا يعني غياب التحديات. في بيئة من المؤسسات الضعيفة والتغيرات الاجتماعية الكبيرة فإن كبار الشخصيات قد يواجهون حركات انفصالية، وتوترات بين الفئات المختلفة في المجتمع، والفرقاء الشخصيون، أو غير ذلك من القلاقل ومن شأن أي شكل من أشكال انعدام الأمن هذه أن يشجع الفساد المرتبط بالعنف[6]. وللمفارقة فإن الجهود التي تبذل من أجل الدمقرطة، والتي لا تستند إلى أساس مؤسسي متين، يمكن أن تؤدي إلى النتيجة ذاتها كما سنرى. وهكذا فإن الأجندات الشخصية لكبار القادة يمكن أن يكون لها أثر كبير. قد يرى بعضهم تهديدات لحكمهم، في حين لا يرى بعضهم الآخر ذلك؛ قد يتساهل بعضهم مع الفساد ويشجعه في حين يضع آخرون حدوداً للاستغلال، أو حتى يحاربونه. ليس من المدهش أن هذه المجموعة تتسم بالتنوع في أوضاع الفساد والتنمية.

ثلاث حالات

سأنظر في هذا الفصل في ثلاث حالات ـ الصين الشعبية، وكينيا تحت حكم دانييل آراب موي، وأندونيسيا خلال وبعد سنوات حكم سوهارتو ـ موضوعة في

هذه الفئة بالتحليل الإحصائي الوارد في الفصل الثالث وتوضح معاً مشكلات الفساد المنهجي الذي تم استعراضها أعلاه. لقد عانت كافة هذه البلدان من قدر كبير من الفساد: وجميعها رأى النخب الطموحة تستغل الفرص الاقتصادية في حين بقي معظم مواطنيها فقراء فقراً مدقعاً أحياناً. لا يمكن اعتبار أي من هذه البلدان بلداً ديمقراطياً تستند ديمقراطيته إلى مؤسسات قوية، وتسود فيها جميعاً دول غير فعّالة لكنها تتدخل في سائر الأنشطة ـ وهذه سمة انتهاكات المسؤولين الأثرياء ـ وآليات مساءلة ضعيفة (انظر المؤشرات المقدمة في الجدول 1.7).

تتطابق كينيا والصين مع نموذج المسؤولين الحكوميين من حيث ضعف المؤسسات وازدياد الفرص الاقتصادية والممارسات السياسية غير الديمقراطية. لقد تحسنت مرتبة أندونيسيا بشكل كبير بعد سقوط سوهارتو عام 1998، لكن وكما سنرى فإنها لم تصبح بلداً ديمقراطياً. بعد الصين وكينيا تحولتا نحو السوق ـ الصين بشكل دراماتيكي ـ فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية، أما أندونيسيا فقد مضى على تبنيها اقتصاد السوق بعض الوقت لكنها أصبحت مؤخراً أقل انفتاحاً، طبقاً للبيانات، ربما بسبب الاضطرابات التي أعقبت سقوط سوهارتو. وتبقى كافة هذه الدول فقيرة بشكل عام وهي باستثناء الصين تقع تحت متوسط مؤشر التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فقد حققت توسعاً اقتصادياً غير متوازن لكنه توقف لبضع سنوات بسبب أحداث عام 1998. المؤسسات الحكومية ضعيفة في الدول الثلاث والحوكمة غير فعالة، وحقوق الملكية غير مضمونة تماماً، ومعدلات السيطرة على الفساد فيها تقع تحت متوسط البلدان الثماني والتسعين بكثير. الدولة في البلدان الثلاثة أكثر تدخلاً مما هي الحال في حالات الأوليغاركات والعائلات الثلاث التي درسناها في الفصل السابق، إلاّ أن معدلات فعالية الحكومية وجودة الأنظمة تتراوح بين المتوسط والضعيف جداً. وأخيراً فإن الإفلات من العقاب الذي يميز فساد المسؤولين الحكوميين ينعكس في المعدلات المنخفضة جداً في هذه البلدان للتعبير والمساءلة، وهي في حالة أندونيسيا تضع علاماتها المرتفعة في حسن إدارة الدولة في سياقها الصحيح.

الصين: ركوب النمر - في الوقت الراهن[7]

الفساد ليس جديداً على الصين، إذ تعود تقارير عن رشى كان يدفعها شباب طموحون يسعون لتجنب الامتحانات الصعبة للتعيينات الحكومية إلى عدة قرون مضت[8]. وقد كان الابتزاز وتقاضي الرشى على المستوى المحلي مواضيع بارزة أيضاً، تتفاوت خطورتها حسب قدرة الحكومة المركزية على ممارسة السلطة الفعلية. في القرن العشرين كان دفع مبالغ مالية للمسؤولين أمراً شائعاً في ظل الحكم القومي، وكان عاملاً كثف من المعارضة لذلك النظام.

عندما أُعلنت جمهورية الصين الشعبية في تشرين الأول/ أكتوبر، 1949، كان للقضاء على فساد الحقبة السابقة أولوية مهمة. بالرغم من ذلك، بقي الفساد مشكلة مستمرة حتى السنوات الأخيرة التي سبقت وفاة ماو تسي تونغ عام 1976 وإطلاق سياسات السوق عام 1978 [9]. كانت الواسطة والمحسوبية شائعتين، وكانت تقارير الإنتاج مزيفة في الغالب[10]، لكن تلك الممارسات لم تكن تستهدف إثراء أحد بقدر ما كانت طريقة لتجنب العقاب بسبب الفشل في تنفيذ الخطط. وكان الفساد من أجل الكسب المادي شائعاً أيضاً لكنه كان تحت السيطرة سواء من حيث النطاق أو من حيث المصالح المعنية[11]. كما كان هناك سيطرة على الأفكار الرئيسة حول ماهية الفساد وأسبابه، فمن وجهة النظر الرسمية كان الفساد أحد بقايا التقاليد الإقطاعية والبرجوازية، أو نتيجة للانحراف الشخصي. وكانت إستراتيجيات مكافحة الفساد تركّز على المحاكمات والعقوبات التي تحظى بتغطية إعلامية واسعة، وعلى الجهود السياسية والأيديولوجية لفرض الانضباط والحملات الدورية الشاملة. وتتضمن الأمثلة على تلك الحملات «المكافحات الثلاث»، (مكافحة الفساد، ومكافحة الهدر، ومكافحة البيروقراطية) و«المكافحات الخمس» (الرشاوي، والتهرب الضريبي، وسرقة ممتلكات الدولة، والغش في العقود الحكومية، وسرقة المعلومات الاقتصادية) والتي شنت في مطلع الخمسينيات، وحملات «الرباعي النظيف» (إدارة مجموعات العمل للملكية الجماعية) بعد عقد من الزمن[12].

اقتصاد قوي ومؤسسات ضعيفة

في عام 1978 أطلقت حكومة دينغ سياوبينغ إصلاحات تهدف إلى التحول إلى اقتصاد السوق وأحدثت فورة اقتصادية وأفسحت المجال لنمو سريع في الفساد[13]. تم استبدال الأسعار التي كان يتم وضعها وضبطها مركزياً جزئياً بترتيبات تسمح ببيع السلع بحرية نسبية شريطة الالتزام بالمعايير الموضوعة. وتمت الاستعاضة عن العديد من مجموعات العمل الجماعية «بنظام المسؤولية الأسرية» وسمح أيضاً بتأسيس الشركات الصغيرة التي تملكها الأسر. كما جرت إعادة توزيع الدعم الحكومي على شكل قروض؛ وحصل المسؤولون الإقليميون والمحليون على مزيد من الاستقلال الرسمي وغير الرسمي. أصبح بإمكان المديرين الآن اتخاذ قرارات شخصية وقرارات تتعلق بالإنتاج، وأصبحوا أحراراً في الاحتفاظ بنسبة كبيرة من الأرباح بمؤسساتهم. قاوم بعض المسؤولين الإصلاح، خشية أن يؤثر على مكانتهم ووظائفهم. غير أن الأغلبية استفادت من اتساع فسحة اتخاذ القرار والفرص الاقتصادية التي وفرها ذلك وتم فتح الاقتصاد الوطني على التجارة والاستثمار العالميين، رغم أن الممارسات المتعلقة بتنفيذ العقود والشفافية لم تصل بعد إلى تحقيق المعايير الدولية. وأصبحت الصادرات على رأس سلم الأولويات. وجرى مؤخراً إنشاء أسواق أوراق مالية، وطرح برنامج يصبح المواطنون بموجبه حملة أسهم في الشركات الحكومية.

غير أن الإصلاح الاقتصادي تميز أيضاً بما لم يحققه. كانت الحدود بين العام والخاص غير ذات معنى في مرحلة ما قبل الإصلاح في الصين، وكانت المعايير الاقتصادية بيروقراطية وسياسية وبالتالي غير مناسبة للسوق. وعندما أتى الإصلاح فكك دولة الحزب اللينيني لكنه لم يبن مؤسسات الرقابة والتيسير التي تتطلبها الأسواق المفتوحة. وأصبح تربّح المسؤولين الحكوميين مشكلة رئيسة، تتخذ أشكالاً متعددة مثل العمل في القطاع الخاص إضافة إلى عملهم الحكومي، وتلقي الهدايا والرشاوي. تمت إعادة بناء المؤسسات القضائية غير أنها أصبحت

مسيسة وغير خاضعة للمساءلة وكذلك الأمر بالنسبة للإقراض والاقتراض. أما المنظمات المستقلة التي تعنى بشؤون الشركات والتجارة، والعمل، والمستهلكين فلا زالت غير موجودة. ولا زال ضحايا الصفقات المشبوهة، والمطالب السياسية التي تعكس نجاح التحول الاقتصادي والمشكلات التي يواجهها تفتقر إلى المنافذ السياسية المشروعة. القدرات البيروقراطية للدولة متخلفة كثيراً عن انتشار الأسواق، كما أن الحزب دخل مرحلة من الترهل التنظيمي. قوى السوق في نمو مستمر، إلاّ أن الإطار المؤسسي والتكامل الوطني للاقتصاد ـ وهي تحديات كبيرة ـ لازالت متخلفة. تمكّن المسؤولون من بناء احتكارات فاسدة في كافة المناطق والمجالات الاقتصادية[14].

كانت النتائج الأولية مثيرة للإعجاب، حيث أضحى أمراً معتاداً أن يصل معدل النمو السنوي إلى عشرة بالمئة. يشير بي[15] إلى أن الإصلاح أدى إلى ظهور الرابحين في البداية وتأجيل ظهور الخاسرين إلى مرحلة لاحقة (صرف عمال من الخدمة، إغلاق الشركات الحكومية غير الرابحة... إلخ)، ما أكسب العملية دعماً كبيراً داخل الحزب والجهاز البيروقراطي. غير أن نظام الأسعار المزدوجة الذي طبق في الخمسة عشر عاماً الأولى أوجد حوافز لشراء الفحم والحديد والسلع الأخرى بأسعار رسمية غير حقيقية وإعادة بيعها بسعر السوق الذي يبلغ أضعاف السعر الرسمي. لم يحقق الإنتاج أي أرباح بموجب تلك الخطة في حين أدرّ السوق أرباحاً مجزية، فلجأ العديد من المديرين إلى المبالغة في خطط الإنتاج أو تجاهلها كلية وتوجهوا إلى السوق. وكان من الممكن التغطية على تلك الصفقات بإعطاء المسؤولين البيروقراطيين حصة من الأرباح. وانخرط أولئك البيروقراطيون في الأعمال التجارية في معظم الأحيان من مكاتبهم الحكومية. بات المدرسون يفرضون على الطلاب أن يشتروا كتباً ومواد أخرى منهم، وعمال السكك الحديدية يتاجرون بمساحات البضائع والمسافرين، وضباط الجيش يبيعون الوقود، والمؤن، ولوحات ترخيص خاصة تسمح لمشتريها بتجاوز عمليات التفتيش ودفع الرسوم والضرائب[16].

أفضت اللامركزية إلى ظهور جيوب للإفلات من العقوبة، ونشوء منطقة رمادية تتسع باستمرار بين الدولة والأسواق[17]. كان بوسع مديرين المؤسسات الحكومية استغلال النشاطات المولدة للأموال في مؤسساتهم وإثراء أنفسهم دون وجود احتمال كبير في تعرضهم للعقاب[18]. رفع كوادر الحزب والمديرين البيروقراطيين رواتبهم، وكانوا ينفقون الأموال العامة على منازلهم وولائمهم الباذخة، ويضاربون بالعملات الأجنبية، ويجنون ثروات هائلة في السوق السوداء. قد يتغاضى المسؤولون المحليون عن الالتزامات الضريبية المترتبة على الصناعيين المحليين وفي الوقت نفسه يفرضون رسوماً خاصة على السلع القادمة من مناطق أخرى[19]. لم تكن تسمية المنح السابقة «قروضاً» تعني، في غياب سوق رأس المال والإصلاح المصرفي أنها يمكن أن تمنح على أساس معايير اقتصادية سليمة. بدلاً من ذلك كانت الأموال تقدم إلى المسؤولين السياسيين وأتباعهم من رجال الأعمال، دون أن يتوقعوا السداد في معظم الأحيان. بعد عام 1988 بدأ مسؤولون ببناء تحالفات غير رسمية مع رواد الأعمال تستند إلى المصالح المتبادلة والقوى والأصول المتداخلة، وارتفعت قيمة الصلات السياسية بالنسبة لمختلف نشاطات رواد الأعمال[20]. تبقى سلطة الحزب والدولة العامة، غير أن المراقبة غير الفعالة والانضباط السياسي الضعيف حوّلا الأجزاء المتناثرة للسلطة إلى سلع ذات قيمة عالية وقابلة للاستغلال. ولا يقتصر الأمر على المسؤولين الحكوميين، بل يتجاوزهم إلى أصحاب المهن مثل الصحفيين، والمحامين، والمدرسين، والأطباء الذين يطلبون المال والخدمات الخاصة دون رادع منهجي. ووجدت الشركات الأجنبية أن المسؤولين على مختلف المستويات كانوا يتوقعون تلقي مبالغ مالية، وفي حين أن العقود تصف النتائج المتوخاة لكنها لا تضمن النتائج أو تحمي الحقوق.

من المستحيل تقييم النطاق الكامل للفساد في الصين بشكل دقيق. لا يمكن الركون إلى المسؤولين الحكوميين، كما أن الإصلاحات تحدث تغييرات في القواعد الرسمية والأعراف اليومية. يجادل ويديمان[21] بأن الفساد تسارع في مطلع

وأواسط التسعينيات، لكنه يضيف أن الفساد في الصين ليس استثنائياً لا بالمعايير العالمية ولا طبقاً للمعايير التاريخية. في عام 2001 وحده عالجت هيئة المشتريات الحكومية 36,285,477 حالة فساد تبلغ قيمتها 4.1 بليون يوان تورط فيها 40,195 شخصاً. بلغت قيمة 1,319 حالة لا يقل عن مليون يوان (حوالي 120,000 دولار): واشترك في تلك العمليات 9,452 شخصاً ـ 2,700 منهم مسؤولين على مستوى المقاطعة أو أعلى و ستة على مستوى الإقليم أو الوزارة[22].

حققت لجان الانضباط في أكثر من 174,633 حالة وعاقبت أكثر من 175,000 مسؤول مدني يحتل 6,076 منهم مناصب على مستوى المقاطعة و497 في هيئات على مستوى الإقليم[23]. كما ارتفعت قيمة المبالغ المتبادلة في الصفقات الفاسدة أيضاً، فقبل جيل كانت الرشاوي وعمليات الاختلاس تبلغ بضعة آلاف اليوانات أو أقل، أما الآن فقد أصبحت الحالات التي يتم تبادل الملايين فيها أمراً شائعاً. وبشكل إجمالي يقدر بي[24] أن الفساد قد يكلف الصين 4 بالمئة من ناتجها المحلي الإجمالي سنوياً.

تغير القيم والأعراف

بالنظر إلى التغيرات الاقتصادية والمشكلات التي يعاني منها الحزب، ليس من المفاجئ أن تعاني الصين من أزمة في القيم. أصبحت الأجيال التي تربت على أيديولوجيا المساواة تُحث على أن «تثري وبسرعة»[25]، وحيث يعيش أطفال هؤلاء في بلد ـ ومجتمع معولم ـ ربما كان يصعب على ماو تخيله. بدأت الإصلاحات المتجهة نحو نمو اقتصاد السوق في وقت ساد فيه قدر كبير من تبدد الأوهام خلال العقد الذي تلا كارثة الثورة الثقافية، وربما أتى جزئياً كرد عليها. التفت العديد من الشباب إلى السعي نحو الثروة، في حين أن غياب الأعراف الراسخة. أفضى إلى تلاشي الحدود في أنماط السلوك. في تلك المرحلة بات من الصعب تحديد أين ينتهي الفساد وأين يبدأ الإصلاح، ولم يعد هناك أجوبة واضحة على السؤال المتعلق بماهية المقابل الشخصي المقبول أو

العملية الاعتيادية في السوق وماهية المبالغ المالية التي تعتبر فساداً. في بعض الأماكن يتلقى أولئك الذين يدفعون أو يتلقون العمولات المديح، في حين يتعرض أمثالهم في أماكن أخرى للسجن[26].

على نحو مماثل فإن مفاهيم الفساد التي تركز على المناصب الحكومية أضيفت إليها مفاهيم أحدث تعكس ظهور الأسواق[27]. في أواخر السبعينيات كان الفساد يعني ثلاثة أشياء: تانوو، وشوهوي، وتيكوان. كان التانوو يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يسيئون الائتمان على الأملاك العامة بالاختلاس، أو السرقة، أو الاحتيال. والشوهوي كان يعني استعمال المنصب الرسمي للابتزاز أو تلقي الرشى. أما التيكوان فكان يغطي سعي المسؤولين الحكوميين للحصول على امتيازات. إلاّ أنه ومنذ مطلع التسعينيات أصبح للفساد تداعيات ترتبط "بالفوباي" أو الانحطاط والتحلل، والآن يشتمل على نطاق واسع من إساءة استعمال الثروة إضافة إلى السلطة. تغطي النشاطات التي توصف بالفاسدة في الصحافة الصينية الآن الممارسات الاقتصادية غير القانونية مثل التكسب من الوظيفة الحكومية، والابتزاز، والتهريب، وإقامة الولائم الباذخة، وتجارة العملات في السوق السوداء، وتأسيس شركات غير قانونية، والتجارة بالسلع المزورة أو المعطوبة، والقمار، والربا، وزيارة العاهرات. هذه بعض الأمثلة فقط، كما توحي القائمة فإن فكرة الأدوار العامة المحدودة، والمصالح والمؤسسات الخاصة، مما يساعد في تعريف الفساد ويضع قيوداً على النخب في مجتمعات أخرى لا تنطبق بسهولة على الصين.

قابِل المسؤولين الحكوميين

يقسم فساد المسؤولين الحكوميين الأثرياء بأنه متنوع وواسع الانتشار، ويشمل الآلاف من الشركات الاحتكارية اللامركزية الصغيرة والكبيرة[28]. سمح تراخي الانضباط الحزبي لكوادر الحزب على مختلف المستويات، ممن كانوا أصلاً يتمتعون بامتيازات كبيرة[29]، بجمع واستغلال أجزاء متناثرة من السلطة، والتي أصبحت بدورها طريقاً إلى الثروة. قد تكون القدرة على استغلال تلك السلطة

دون قيود نوعاً من آليات الالتزام، أي أن المسؤول الفاسد الذي يستطيع أن يجري صفقاته الخاصة يمكنه تحقيق ما وعد به، مما يؤدي إلى تقلص مخاوف بعض المسؤولين من أكلاف الفساد[30]. رغم ذلك فإن غياب البدائل السياسية يعني أن الأشخاص غير المستعدين للمشاركة في اللعبة لا يستطيعون اتخاذ إجراءات مضادة[31]. وتعلّم رواد الأعمال أن إيجاد شريك في الحزب أو في الجهاز البيروقراطي أمر مفيد لأعمالهم.

يكون بعض الفساد على شكل رشاوي واضحة، ففي مقاطعة هونان سُجن زهانغ كونتونغ بتهمة الرشوة في قضية عقود شق طرقات، وكذلك الأمر بالنسبة للي زهونغ شانغ في مقاطعة سيشوان إلاّ أن العديد من المسؤولين المركزيين والإقليميين كثيراً ما يكون لديهم أعمال يديرونها «من تحت الطاولة». وتسمى هذه الممارسة أحياناً «قلب البطاقات»، مما يعكس الاختلاط بين السلطات الرسمية والأعمال. تدر هذه الممارسة أرباحاً كبيرة، والثمن، في حال اكتشف الفاعلون، أكبر، فقد حكم على هو تشانغ كينغ، النائب السابق لمحافظ مقاطعة جيانغسي، بالإعدام عام 2000 لتلقيه الرشاوي ولإثرائه السريع وغير المفهوم. وفي العام نفسه حكم على زهينغ داوفانغ، نائب مدير النقل في مقاطعة سيشوان، بالموت بتهمة تلقي الرشوة، في حين سجن ابنه وزوجته لإثرائهما غير المفهوم. المسالة في مثل هذه الحالات ليس مسألة ثروة بل مسألة توازن في السلطة، حيث أصبحت الاتهامات بالفساد أسلحة في الصراع. في التسعينيات شكلت مهارات رئيس البلدية تشين كيتونغ مثالاً على ذلك الصراع، حيث انخرط تشين وعائلته وعملاءه من السياسيين في عدد كبير من العمليات غير المشروعة، غير أن جريمتهم الفعلية تمثلت في أنه أصبح يشكل تهديداً سياسياً لقيادة الحزب، وجزءاً من التوترات السياسية القديمة بين السياسيين على المستوى الوطني وزعماء مدينة بكين. تم صرف تشين إضافة إلى ابنه القوي والثري تشين كياوتونغ وأربعين آخرين من المسؤولين المحليين. وحُكِم هو وابنه وسجنا بتهمة الفساد. انتحر رئيس بلدية آخر وأدين في وقت لاحق سكرتير الحزب في المدينة بتهمة الفساد[32].

يمكن أيضاً لعمليات الاحتيال في دفع الضرائب والاختلاس أن تثري المسؤولين الحكوميين وعملاءهم[33]. قام موظف ضرائب ومدير عام سابق بتأسيس شركات وهمية في أواخر التسعينيات وسهلا عمليات تهرب ضريبي زادت عن 7 مليون دولار. تضمنت الخطة نقل حاويات فارغة بشكل متكرر بين غواندونغ وهونغ كونغ واستعمال وثائق مزورة تثبت وجود قيمة مضافة على صادرات وهمية تستوجب استرداد الضرائب. كانت الشركات تنتج بعض السلع لكنها كانت تباع محلياً دون تسجيلها على الدفاتر. نفذ حكم الإعدام بالمسؤولين الثلاثة وأربعة أشخاص غيرهم في مطلع عام 2001. قد يبلغ مجموع مبالغ الاحتيال الضريبي الناتجة عن عمليات تمت في وقت لاحق نحو 50 بليون يوان (حوالي 6 بليون دولار) طبقاً لمكتب جمارك شنغهاي. في أواخر عام 2000 حكم على شو جاي ودو جيانغشينغ الموظفان في مقاطعة غويزهو، بالإعدام لاختلاس ما مجموعه 9 بليون دولار. وفي عام 2001 أدين بضع عشرات من موظفي شق الطرق في المقاطعات بجريمة الاختلاس[34].

أصبح الفساد في الصين ينطوي بشكل متزايد على التواطؤ بين المسؤولين ويشمل في كثير من الأحيان رجال أعمال مقربين منهم. أمثلة على ذلك حلقة من الموظفين المختلسين في مقاطعة هيبي، وعمليات احتيال في تأجير الأراضي اشترك فيها عشرون رئيس مكتب، وحلقة فساد تضم مسؤولين أمنيين وأحد رجال الأعمال الكبار في مقاطعة كوينغهاي[35]. يمكن لهذه البرامج أن تدر أرباحاً كبيرة، فقد تمكنت شبكة تهريب رئيسة في شيامن في مقاطعة فوجياي من تهريب ما قيمته أكثر من 6 بليون دولار من النفط، والسيارات، والسلع الأخرى إلى البلاد بين عامي 1996 و1999، متجنبة أكثر من 36 بليون دولار كضرائب. بدأت الصفقة في شركة تجارية دولية لكنها كانت تتطلب مشاركة منتظمة من قبل حوالي 600 من مسؤولي الجمارك المحليين ومسؤولي الموانئ[36].

تمتد ظاهرة الإفلات من العقاب إلى المدن الأصغر والأرياف أيضاً، بفضل الإصلاحات الاقتصادية. فقد حصل المسؤولون الحزبيون والموظفون المحليون على سلطات أوسع في حين ضعفت عملية المراقبة، مما أدى إلى عدد من حالات إساءة استعمال السلطة على حساب الفلاحين والقرويين. منذ بداية عملية الإصلاح تعلم الموظفون المحليون المسؤولون عن إدارة عمليات إنتاج الحبوب، والحصاد، وتوزيع البذار كيفية تحقيق المكاسب الشخصية[37]. في عام 1992 تفجرت أزمة عندما قام المسؤولون المحليون والمصرفيون (الذين هم جزء من الجهاز الحكومي) في مناطق تشهد نمواً متسارعاً بتحويل الأموال إلى قروض غير قانونية مما أدى إلى نضوب الأموال ودفع أسعار المحاصيل على شكل «أوراق بيضاء» في حين أفلست برامج الدعم الحكومي[38]. تمثلت إحدى نتائج هذه الممارسات الفاسدة في فقدان الثقة، في المناطق الريفية، في جهود الحكم عن طريق القوانين، وتجدد الدعم للحملات التي استهدفت الفساد على الأسلوب الماوي[39].

قد تبدو أحكام الإعدام المذكورة أعلاه متناقضة مع فكرة الضوابط الضعيفة على السلوك الرسمي لكنها من ناحية أخرى تعبّر عن عدم قدرة الدولة والحزب على السيطرة على المسؤولين الحكوميين بشكل مستمر. إن دولة قادرة على المحافظة على العدالة في ممارسة النشاطات الاقتصادية ووضع معايير إدارية في المحاكم والأجهزة الإدارية يمكن أن تطبق جملة من العقوبات المعتدلة بسرعة ومصداقية ولن تحتاج إلى اللجوء إلى إجراءات متطرفة. غير أن الصين تواجه مأزقاً معقداً، فبالرغم من أنها غير قادرة على فرض الانضباط في الحزب وعلى تنفيذ السياسات الاقتصادية بفعالية. فإنها لا تزال تفوض المزيد من الصلاحيات المهمة وسلطة اتخاذ القرار إلى أفراد في سائر أنحاء البلاد. ثمة ضعف متزايد في السيطرة من أعلى وليس هناك وجود لأحزاب المعارضة والمجتمع المدني الذي يمكن أن يساعد في وضع حد لإفلات المسؤولين من العقاب. في اقتصاد تحرر لكنه لم يتمأسس، يتمتع المسؤولون الحكوميون الذين لا يتصرفون بشكل يفوق وزنهم السياسي بفرص كبيرة للكسب، تطال المحاسبة عدداً قليلاً من هؤلاء،

يذكر بي[40] أنه في عام 1996 تم التحقيق في خمس اتهامات بالفساد على مستوى البلدات، أما على المستوى الأعلى فإن عدد الحالات التي يتم التحقيق فيها أقل من ذلك. أما الذين يعاقبون فإنهم يكونون قد ارتكبوا جرائم كبيرة ـ اقتصادية أو سياسية أو كليهما. قد تستحق تلك الإساءات عقوبات شديدة في كل الأحوال، إلاّ أن الحزب والدولة اللذين لا تتاح لهما فرص كثيرة لاكتساب المصداقية لقوانين مكافحة الفساد يسعيان لإظهار الحد الأقصى من الشدة.

الحزب: مسؤولون يبحثون عن أتباع

الحزب الشيوعي هو الذي أسس جمهورية الصين الشعبية ووفر الانضباط والتماسك اللذين سادا في الثلاثين سنة الأولى. توسع التوجيه الأيديولوجي، والتثقيف السياسي والإصلاح الفكري إلى المستويات الدنيا، إلى مجموعات العمل وإلى الجوار. لكن منذ الثمانينيات على الأقل والحزب يعاني من الترهل التنظيمي. يجادل لو شياوبو بأن الحزب فشل في تحويل نفسه إلى نظام إداري عقلاني وفي الوقت نفسه فشل في المحافظة على حيويته الثورية. وعند وقوع الكوادر الحزبية في هذا التناقض فإنهم إما أن ينتقلوا إلى الممارسات والأعراف التقليدية[41] أو أن يسيروا مع التيار. في هذه الحالة تعود الأنماط القديمة والأكثر شخصية في تحقيق ما يراد تحقيقه ـ مثل القرابة وشبكة العلاقات والخدمات المتبادلة ـ إلى الظهور[42]. كان قادة الحزب يردون بحملات تأديبية دورية، لكنهم فشلوا في بعث الحياة في التزام الكوادر الحزبية أو في التنظيم على المستوى المحلي. استنتج أحد التقييمات الداخلية التي أجريت مؤخراً أن نصف الخلايا الحزبية الريفية «ضعيفة» أو «مشلولة»، وفي هذه الأثناء فإن وجود الحزب في مؤسسات الأعمال الجديدة شبه معدوم[43]. جزء من المشكلة أن الحزب يحاول أن يقوم بأدوار متعارضة: يجادل غونغ بأن الطهرانية الأيديولوجية تتعارض مع الأوجه العملية للحكم، وخاصةً خلال مرحلة من الإصلاح والتغير السريع، إذ إن الحاجة إلى الانضباط تمنع تطور بيروقراطية مستقلة وفعالة، وتتعارض

الأهداف السياسية مع التنفيذ الفعال للسياسات. وفي النهاية تصبح نخب الحزب والدولة «مجموعة نخبوية قائمة بذاتها وتعمل لذاتها»[44] وهو تعريف عملي جيد لفساد المسؤولين الحكوميين.

إن الفساد هو جزء فقط من مشكلات الصين، إلاّ أنه يشكل مشكلة مهمة ـ ليس فقط بسبب نطاقه الذي لا يعرفه أحد بدقة، بل لأنه يتخذ أشكالاً شديدة الضرر. يكون فساد المسؤولين الحكوميين عرَضاً لمشكلات أعمق تطرح شكوكاً حقيقية حول قابلية الصين للحكم على المستويين المتوسط والبعيد. يرى بي[45] أن الصين ربما تقترب من أزمة تتعلق بقابليتها للحكم تجتمع فيها نواقص «الدولة الضعيفة، مع حزب مترددٍ لا يستطيع التعامل مع التغييرات التي أطلقها. لقد كانت استجابة الحزب والدولة حتى الآن في كيفية الانفتاح السياسي على المدى المتوسط. تحافظ تلك الإستراتيجية على هيمنة الحزب، وتحد من التأثيرات الشاذة على السياسة والتنمية، أو من وجهة نظر القيادة، تسمح للبلاد ببناء قاعدة مادية للتغيير النهائي. وقد جادل بعضهم حتى بأن تحرير الاقتصاد دون السياسة سمح للصين بتجنب الأشكال العنيفة والمؤذية للفساد التي شهدتها روسيا[46]. غير أن استمرار الهيمنة السياسية للحزب لا يجيب على سؤال القابلية للحكم بقدر ما يتحاشاه، فقد حرم الحزب من المنافسة التي تشجع التغيرات الضرورية، ومن المصداقية التي يمكن أن يكتسبها من الاستجابة بفعالية للمشكلات الاجتماعية. لقد حُرمت الدولة من تغذية راجعة حيوية حول التبعات الاجتماعية للتحولات الاقتصادية. لا تتوافر للمواطنين ولا الشركات وسائل مشروعة للتعبير عن مشكلاتهم والإسهام في تنفيذ السياسات، في حين جُرد النظام الكلي من المرونة المشروعة. إذا نظرنا إلى فساد المسؤولين الحكوميين على هذا النحو فإنه لا يغدو مجرد رد على الحوافز الاقتصادية بل يصبح عملية سياسية غير رسمية أيضاً. لكن ولأن السياسة في الصين لا تتكيف وتتحني بشكل طبيعي فإن هناك خشية من أن يتعرض النظام بأسره للانكسار. في غياب نشاط سياسي قادم من مصادر غير متوقعة، فإن أي دفع نحو المساءلة ينبغي أن يأتي من الجهاز البيروقراطي للحزب والدولة ولا يبدو أن أياً منها مؤهل للتصدي لهذه المهمة، ويذكرنا بي[47] بأن الأفكار الغربية حول المساءلة ليس لها نظير صيني مباشر.

احتمالات الإصلاح: حكم القانون، أو الإصلاح السياسي، أو ...؟

غالباً ما لا تستجيب مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة لانتشار حالات الفساد الخطيرة بتشريعات جديدة أو تفعيل القوانين الموجودة وتنفيذها. حتى مجتمعات الأوليغاركات والعائلات التي تعاني من مشكلات أكبر في المصداقية، فإنها تسعى لتحسين جودة تنفيذ القوانين. أما في الصين فإن أبسط أشكال «حكم القانون» ــ أي القانون كمجموعة غير شخصية من المعايير التي تطبق على الجميع بطريقة عادلة وحاسمة ونزيهة ــ لم يلعب منذ وقت طويل دوراً كبيراً في الحكم. لعقود من الزمن بقيت القوانين جزءاً من المضامين السياسية للحزب، يتم تعريفها وتطبيقها والتحكم بها من قبل القيادة العليا. كما أن غياب الجهاز القضائي المستقل أسهم في تسييس النظام القانوني. فقد كانت الاعتبارات الحزبية تطغى دائما على التشريعات، واستعملت القوانين كأدوات للانضباط السياسي وليس كتفويضات عامة وبالتأكيد ليس كقيود على السلطات الحكومية. إن اتهام أي شخص في السلطة بانتهاك القانون قد يكون مصدر خطورة وعديم الجدوى. كان تنفيذ القانون، خاصةً فيما يتعلق بارتكابات الشخصيات الحزبية، دائماً نادراً، وكانت العقوبات خفيفة مقارنة بالمكاسب المعروضة حتى في الصفقات الفاسدة المتوسطة. وبتنامي زخم الإصلاح الاقتصادي، فإن الدولة الضعيف المسيسة جعلت الفساد أسهل، وعمقت الاختلاط والتشويش في الأعراف فأسهمت في نشوء منطقة اقتصادية "رمادية" نشطة بين الدولة والمجتمع، وعززت من جديد الإحساس بقدرة المسؤولين على مختلف المستويات على الإفلات من العقوبة.

خلال التسعينيات أصبحت المحاكم والمدعين العامين أكثر نشاطاً في مجال مكافحة الفساد، إذ أصبحت الإعلانات الدورية عن التحقيق في أعداد كبيرة من القضايا والعقوبات التي تفرض بحق الضالعين فيها جزءاً رئيساً من إستراتيجية مكافحة الفساد. إلاّ أن الأكثر أهمية من ذلك هو التغيير التدريجي في دور

القانون نفسه، ليس التطوير الكامل لحكم القانون، بل ظهور نزعة متزايدة لدى القيادة في أن تتصرف طبقاً للقانون[48] . لقد أصبح «مؤتمر الشعب الوطني» مجلساً تشريعياً أكثر نشاطاً في السنوات الأخيرة، يسن قوانين حول المضاربة والرشوة، وأصبح قادة الأحزاب يعتمدون بشكل متزايد على المعايير المكتوبة بعد أن فقد الانضباط السياسي قوته. في عام 1995 صدر قانون مكّن ضحايا فساد المسؤولين من المطالبة بالتعويضات، وبالفعل فقد تمخضت مئات الدعاوى التي رفعت بموجب هذا القانون عن تسويات لصالح المواطنين. المفارقة هي أن الفساد قد يدفع الدولة والحزب باتجاه مزيد من الاتكال على القوانين والأنظمة الرسمية في محاولتها للتصدي لتعقيدات، وحيوية، وتكيّف (وأحيانا بشاعة) النظام الاقتصادي الذي أطلقته.

إلاّ أنه لا ينبغي المبالغة في أهمية هذه التطورات. يشير مانيون[49] إلى جهود الإصلاح في مجال القوانين تعاني من توترات وظيفية وقضائية ظهرت بين «الهيئة المركزية للتفتيش والانضباط» وهي الهيئة الحزبية لمكافحة الفساد وبين «الهيئة الشعبية العليا للرقابة المالية» التابعة للدولة، ومن الرسائل المشوشة الصادرة عن القيادة من سلوكها فيما يتصل بأهمية القوانين. رغم ذلك، إذا أصبح المسؤولون ملتزمين بمعايير مكتوبة بدلاً من الأيديولوجيا، وإذا اكتسب المواطنون حقوقاً معترفاً بها والقدرة على الادعاء على النظام، وإذا تجذرت الضوابط الموضوعة على المصلحة الشخصية، يمكن للصين أن تطور المؤسسات التي يحتاجها اقتصاد السوق للازدهار دون أن يلتهم نفسه. إذا تم وضع معايير في إدارة مصادر واستعمالات السلطة أو اكتسب مصداقية بمعزل عن الإرادة الشخصية لكبار القادة، فإنه يمكن فرض قيود أقوى على المسؤولين الحكوميين. إذا تشكل اقتناع بأن الفساد يهدد التحول الاقتصادي في الصين وليس مجرد منتج ثانوي له، فإن من شأن ذلك أن يستجمع الدعم اللازم للإصلاح. تلك بالطبع تغيرات سياسية منهجية وليست مجرد إجراءات لمكافحة الفساد.

وهكذا: فإن السيطرة على الفساد قد تعتمد على نوع من الإصلاح لم تجربه الصين بعد. إن طريق الصين في التغيير سيكون طريقاً فريداً وخاصاً بها. إلاّ أن إشراك المواطنين كقوة فعالة في صياغة هذا الإصلاح وليس كجمهور متلق للحملات الجماهيرية، يشكل خطوة جوهرية. إن الإعلان عن المعايير شيء، أما معالجة شكاوى المواطنين ومشكلاتهم الناجمة عن الفساد فهو أمر آخر. إذا كان الإفلات من العقاب يمثل إحدى الخصائص الرئيسة لفساد المسؤولين الحكوميين، فإن الإصلاح سيتطلب قوى مضادة مستمرة وفعالة. وستكون الحريات المدنية وحقوق الملكية الواضحة والآمنة خطوات رئيسة، كما يمكن للمنافسة السياسية الحقيقية أن توفر للقيادة التغذية الراجعة والإشارات السياسية التي تقمعها الآن (لكن كما سنرى في حالتي كينيا وأندونيسيا: فإن النمو السريع في المنافسة يمكن أن يشجع النخب التي تفقد إحساسها بالأمان على أن تسرق أكثر من أي وقت مضى). يمكن للمطالب ذات القاعدة الواسعة من خلال عملية سياسية أن تجبر نخبة الحزب على إيجاد حل للضغوط والاستحقاقات المتصارعة والتي تحدث أثراً هداماً في الوقت الراهن[50].

تشكل هذه التغييرات قائمة أمنيات طوباوية لكنها في الوقت نفسه ضرورات ملحة. لقد استند تحول الصين إلى الإصلاح الاقتصادي، إلاّ أن مأزقها الحالي هو مأزق سياسي. ما الذي ينبغي فعله بشأن آمال وإحباطات مئات الملايين من الناس الذين يرون الآخرين يثرون على حسابهم، والذين لا يجدون من يتلقى شكواهم ويعوضهم؟

لا يمكننا أن نقلل من أهمية التحديات الهائلة في هذه العملية. بالنسبة للحزب، فإن إفساح المجال قد يعني على الأغلب النهاية، في حين ستواجه الدولة ضغطاً مؤسسياً كبيراً. لكن وفي حين يمكن لهذا النظام أن يحدث هزة ويؤدي إلى الترنح، إذا تحلى بالمرونة السياسية فقد لا ينكسر، غير أنه لا يمكن قول الشيء ذاته عن «طنجرة الضغط الصينية اليوم».

كينيا: «الرجل الكبير» ومسؤولوه

خلال مدة الحكم الطويلة للرئيس الكيني دانييل أراب موي (1978-2002) توسع نفوذ المسؤولين الحكوميين بشكل يمكن لنظرائهم في ديمقراطيات السوق الراسخة فقط أن يحسدوهم عليه. قد يقلق الأميركيون على مستقبل نظام الضمان الاجتماعي لديهم، أما في كينيا فقد تمكنت شخصيات سياسية كبيرة من سرقة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرتين[51]، وقام أحد أنصار موي السياسيين بسرقة الأرض التي ازدهر عليها سوق شعبي لعقود من الزمن[52]. وأي مواطن يسعى لرفع حيف هذه الانتهاكات من خلال المحاكم من الأرجح أن ينتهي الأمر به أمام قاض فاسد. جمعت هيئات التحقيق الوطنية أدلة مهمة على حالات فساد كبيرة، لكن لم تتخذ أي إجراءات فعلية. اتخذ الفساد في كينيا شكل عمليات فظة لسرقة كل ما يمكن سرقته مما كان له أثر كارثي على التنمية، وكان كله يستند إلى سلطة قائد وطني مهيمن.

يمكن لكينيا أن تشير إلى عدد من التطورات التي تبعث على الأمل، وقد تم إجراء انتخابات تنافسية منذ عام 1992، وتمكنت المعارضة بزعامة موابي كيباكي من الفوز في كانون الأول 2002. لقد تلقت البلاد مساعدات دولية كبيرة وفي الوقت نفسه خضعت للكثير من المراقبة والتفحص، حيث كانت المساعدات توقَف وتقدم في مراحل حرجة طبقاً لتنفيذ كينيا للإصلاحات الاقتصادية والإدارية. المجتمع المدني نشيط في كينيا والصحافة تنشر تغطيات لا تسر الحكومة وتعلقيات تنتقدها، وازداد عدد المنظمات غير الحكومية ـ التي يدعو العديد منها إلى الإصلاح ـ بشكل كبير، واستجاب واضعو السياسات الاقتصادية إلى الضغوط والحوافز الدولية بتحقيق المزيد من الانفتاح. ثمة مقترح لدستور جديد يوفر حكومة تخضع للمساءلة بشكل أكبر ويقلص من هيمنة رئيس الدولة وذلك باستحداث منصب رئيس الوزراء. تم تبني مسودة الوثيقة في مؤتمر وطني عقد في مطلع عام 2004، إلاّ أنه واجه معارضة كبيرة

من قبل شرائح في البرلمان والسلطة التنفيذية. في حين يبقى الكينيون فقراء ومقسمون على أسس عرقية وقبلية، وأثقل كواهلهم تاريخ طويل من الحكم الدكتاتوري، فإنهم قد يكونوا شرعوا أخيراً في الانتقال إلى اقتصاد منفتح وقابل للحياة وحكومة فعالة تخضع للمساءلة.

غير أن مشكلات كينيا العديدة انعكست في نمط جشع من فساد المسؤولين الحكوميين خلال سنوات حكم موي. لقد أوجد احتكار السلطة في بيئة من المؤسسات المتهالكة حوافز قوية للفساد لدى الرئيس وأتباعه، بينما أضعف الضوابط القانونية والقوى السياسية المعارضة. كما في الصين (لكن على نطاق اقتصادي أصغر بكثير)، كان الانفتاح الاقتصادي يعني أن بإمكان السياسيين الذين يتمتعون بالحظوة لدى الرئيس أن يصمموا نطاقاً واسعاً من الاحتكارات المتناثرة، وأن يستغلوا نقاطاً مفصلية دون أن يتعرضوا للمساءلة، بل إنهم كانوا يتمتعون في معظم الأحيان بحماية موي. أما مجموعات المعارضة والجزء الأكبر من المجتمع فلم يحرموا فقط من الفرص بل أصبحوا ضحايا، فقد كان أتباع موي يستولون على أراضي صغار المزارعين والتجار وممتلكاتهم، دون أن يتاح لهؤلاء أي ملاذ سياسي أو قانوني. لم تتخذ المنظمات الدولية إجراءات تذكر ضد الفساد في كينيا، وكانت تنظر إليه على أنه يتمثل في الرشاوي المقدمة إلى المسؤولين الحكوميين الكبار كما أشرنا في الفصل الأول. نتيجة لذلك لم تحظ بعض أسوأ الانتهاكات ـ وخاصةً الاستيلاء على الأراضي العامة والخاصة من قبل أفراد في الحكومة ـ سوى باهتمام دولي محدود[53]، وفي تلك الأثناء كان الرئيس وحلفاؤه الشخصيون يسيطرون على الفرص المشروعة والفاسدة في العديد من القطاعات. لم يؤد الفساد في كينيا فقط إلى إثراء الرئيس وأتباعه، بل إنه ساعد على تفاقم المشكلات المتمثلة في انعدام الديمقراطية وعدم فعالية وكفاءة الحكومة وفقر الشعب.

إرث من الفساد

كما توحي فكرة المسؤولين الحكوميين الفاسدين، فإن الفساد في كينيا نما في أحضان مؤسسات تعاني من الضعف المزمن، ومع الانفتاح الاقتصادي ـ الذي ترجم في بلد يسوده الفقر المدقع إلى فرص اقتصادية كبيرة لعدد قليل من الأفراد، وخاصةً السلطة السياسية غير الخاضعة لأي ضوابط منذ الاستقلال عام 1963، كانت السياسة والسعي للحصول على الثروة يدوران حول الرئاسة ـ وهو منصب ساعد في تقويته الدستور الذي تم وضعه تحت الوصاية البريطانية[54]. وفرت الشخصية الأسطورية لجومو كينياتا قيادة رمزية قوية، لكن كان خلفه تحالف وطني موسع تحلل بسرعة إلى صراع فئوي يهدف إلى استغلال سلطة وهيبة الرئاسة للإثراء وتحقيق المكاسب الشخصية. عند وفاة كينياتا عام 1978 كان يحكم البلاد نظام رئاسي لكنه تسلطي إلى حد بعيد[55].

أطلق موي، خلف كينياتا، بعض السجناء السياسيين وقاد مرحلة من الانفراج السياسي[56]. لكنه شرع في الانتقال إلى حكم الرجل الواحد وإلى مرحلة سادتها ثقافة عبادة الشخصية. بعد محاولة انقلاب عام 1982 لم يواجه حزب موي، «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» أي معارضة بين عامي1969 و1992[57]. وفي عام 1987 تخلص من الاقتراع السري في الانتخابات البرلمانية. حافظ «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» وشبكات موي الشخصية على بقائهما من خلال نظام قوي وشامل من الولاءات الشخصية، وتوزيع المناصب، والقرارات الإدارية، والمال[58]، وبشكل عزز من الانقسامات العرقية والقبلية. عندما كانت تفشل الجزرات في الإغراء كانت تتوافر العصي دائماً، حيث تعرض نقاد النظام إلى القمع والعنف. في عام 1990 تعرض روبرت أودكو، أحد مكافحي الفساد في حكومة موي، إلى الاغتيال[59]. وتبين في النهاية أن المسؤول عن الاغتيال كان أحد المقربين من موي. وكان لتلك الجريمة أثر كبير على المساعدات والتجارة والاستثمار[60]. دفعت الضغوط الدولية بموي

للموافقة في عام 1999 على تغييرات دستورية تسمح بوجود أحزاب أخرى وإجراء انتخابات تنافسية. إلاّ أن إرث حكم الرجل الواحد، المغلف بلغة ديمقرطية وقومية كان قد أصبح شديد الرسوخ[61].

كانت المعارضة التي ظهرت عام 1992 ومرة أخرى عام 1997 منقسمة إلى أكثر من أربعين حزباً ومثلها من المجموعات العرقية[62]. مُنعت التغطية الصحفية الكاملة عن حملاتها الانتخابية ومرشحيها، وخاصةً خارج العاصمة نيروبي. وكانت العمليات الانتخابية، التي تم إصلاحها جزئياً خلال التسعينيات، ما زالت تعاني من التزوير، وشراء الأصوات، ودرجة من العنف، وأسفرت عن تفويضات ضعيفة. على سبيل المثال فقد حمل فوز موي عام 1992، 36 بالمئة فقط من الأصوات في انتخابات على أربع مراحل[63]. الجهاز القضائي كان فاسداً، ويتعرض للترهيب وتحطيم المعنويات، ولذلك فشل ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، والاستيلاء غير المشروع على الأراضي أو الفساد في الحصول على أي تعويضات.

بموجب اتفاق الانتخابات الذي تم التوصل إليه في مطلع التسعينيات كان على موي أن يترك الحكم بعد مرحلتين رئاسيتين مدة الواحدة خمس سنوات، وفي كانون الأول، 2002، شهدت كينيا أكثر انتخاباتها تنافسية حتى ذلك الحين. كان فوز مواي كيباكي، مرشح «الائتلاف الوطني» على أوهورو كينياتا ابن جومو كينياتا الذي لم يكن يتمتع بخبرة سياسية تذكر، والذي اختاره موي لخلافته ـ كاسحاً وبهامش 63 إلى 30 بالمئة[64]. غير أن الحكومة الجديدة تواجه مشكلات حادة وضغوطاً في الموارد، إضافة إلى أن كيباكي وجزأ كبيراً من مجموعته السياسية انشقوا مؤخراً عن «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» نفسه. قد يكون عقد من الانتخابات التعددية ساعد في الواقع على تفاقم مشكلة الفساد إلى درجة كبيرة كما سنرى.

تحقيق المنافع الشخصية: فساد وإفلات من العقاب

لم يكن الفساد الذي اتخذ شكل الاحتكار من قبل الرئيس والمقربين منه النوع الوحيد من الفساد الذي ساد في كينيا خلال عهد موي. كان ما يسمى «بالفساد

الصغير» يحدث في سائر المعاملات اليومية؛ وكان المستثمرون الأجانب والشركات متعددة الجنسيات ضالعة في ذلك أيضاً، أحيانا من خلال الرشوة والابتزاز على مستويات عليا، وكذلك من خلال تلقيها فرص تفضيلية في الوصول إلى الموارد. غير أن قدرة الرئيس وحلفائه على نهب الاقتصاد كانت أخطر مشكلات الفساد من منظور التنمية والعدالة. كان الفساد شائعاً خلال حكم كينياتا، إلاّ أن سنوات حكم موي أحدثت تغييراً. كانت الأشكال الرئيسة للفساد من قبل تأتي على شكل تضخيم الموازنات أو دفع نسب مئوية كعمولات أو رشى فيما يتعلق بمشاريع تنموية مشروعة. إلاّ أنه، وبعد أن استلم موي الحكم، أصبحت المشاريع نفسها مشبوهة، حيث يتم التخطيط لها وتمويلها لمنفعة الرئيس والمقربين منه[65].

كانت القدرة على تحقيق مكاسب فاسدة من جهة وضعف الضوابط السياسية والقانونية من جهة أخرى تعودان إلى الموقع المهمين الذي احتله موي. جرى التحقيق في عدد كبير من الحالات من قبل هيئات خاصة ولم ينتج عنها أي عقوبات، وحتى التقارير التي كانت تضعها تلك الهيئات لم تنشر[66]. على عكس حالات أسواق النفوذ، فإن الشركات الشرعية كانت في كثير من الأحيان هدفاً لمخططات فاسدة وليست الواضعة. وعلى النقيض من حالات كارتيلات النخبة، فقد أضافت المحسوبية والواسطة وشبكات النخب الفاسدة إلى قوة موي، غير أن حكمه لم يعتمد عليها. لم يكن هناك أي أوليغاركات أقوياء خارج دائرة موي ينهبون الدولة الضعيفة أو يبنون قواعد اقتصادية خاصة بهم. بدلاً من ذلك استعمل موي والدائرة المقربة منه، احتكارهم للسلطة لإثراء أنفسهم، وسمحوا لحلفائهم الأقل قوة بالحصول على منافع فاسدة أقل أهمية، واستعملوا العلاقات المبنية على الولاء الشخصي لإبقاء المجتمع مقسماً على أسس قبلية ومعتمداً عليهم بشكل كامل.

كان الرئيس والمقربون منه يستغلون السياسة والاقتصاد في آن معاً. في فضيحة غولدنبرغ في مطلع التسعينيات طالب أحد رجال الأعمال الذين يتمتعون بالحظوة السياسية بإعفاءات ضريبية على أساس صادرات وهمية من

الذهب والمجوهرات. ويقال: إن قادة حزب «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» ومسؤولين حكوميين تقاسموا المغانم. وبفضل الحماية التي يحظى بها هؤلاء لم يتم تقديم أي بيانات رسمية عن الخسائر، أو المسؤولية حتى عام 2003، عندما قامت إحدى لجان التحقيق بعقد جلسات استماع حظيت بتغطية إعلامية واسعة شملت حالات أخرى لسرقة القطاع العام، اشترك فيها في كثير من الأحيان مسؤولون حكوميين وحلفاؤهم من القطاع الخاص، وسرقة صندوق الضمان الاجتماعي الوطني، في مطلع التسعينيات ومرة أخرى عند نهاية مدة حكم موي عام 2002. بلغت المبالغ التي سرقت في المرة الثانية 256 مليون شلن كيني أو حوالي 3.2 مليون دولار. وكان المسؤولون الحكوميون يمارسون التهريب على نطاق واسع. كانت الأغذية المستوردة هي المفضلة في هذا الباب نظراً للرسوم المرتفعة التي استمر فرضها عليها حتى منتصف عقد التسعينيات. ما إن تدخل السلع إلى البلاد حتى تباع بأسعار السوق مما يعني تحويل الضرائب غير المدفوعة إلى أرباح كبيرة في حين تُحرم الحكومة من إيرادات هي في أمس الحاجة إليها[67].

بقيت الانتخابات حكراً على حزب واحد حتى عام 1998، وكانت تجري دائماً على أرضية من علاقات الولاء الشخصي والتزوير الانتخابي طوال سنوات حكم موي. وكان نظام شامل من المحسوبية وعلاقات الولاء الشخصي تغذيه أموال الدولة والمساعدات الدولية التي يُساء توزيعها يعزز الانقسامات القبلية، ويحرض المجموعات المستغلة ضد بعضها بدلاً من أن تعمل ضد حزب موي. تم توزيع الأموال والوظائف والأراضي وغير ذلك من الامتيازات على المؤيدين، وعلى القواعد السياسية الموالية. ويعتقد أن أفراد قبيلة موي، كالينجين، كانوا مستفيدين رئيسين من المغانم، وكذلك قبائل الماسّاي واللو الذين كان شبابهم يعبأ للهجوم على أفراد قبائل المعارضة مثل كيكويو، ولوهيا، وكامبا. وكان عملاء موي يرهبون المقترعين، ويسرقون بطاقات الاقتراع والسجلات الانتخابية، ويحتجزون بطاقات الهوية العائدة للمقترعين من غير أعضاء حزبه. شكلت هذه الانتهاكات جزءاً من الصلة الأوسع بين الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان؛ كما أنها ساعدت على المحافظة على الاتكالية والفقر اللذين جعلا من نظام المحسوبية نظاماً فعالاً في الأصل[68].

الفساد القضائي كان واسع الانتشار أيضاً، حيث كان القضاة يحكمون في القضايا على أساس القبيلة والحزب، وأحياناً بطلب من الرئيس نفسه. لم يكن النظام القضائي نزيهاً لمعظم مرحلة ما بعد الاستقلال، عندما كان القضاة البريطانيون المهاجرون في كينيا يتساهلون مع بعض أسوأ انتهاكات حقوق الإنسان والأنظمة والإجراءات. كان القضاة يحمون الشخصيات الفاسدة ويساعدون في الحفاظ على ثقافة الإفلات من العقاب؛ وكان العديد منهم يطلبون الرشى ويشاركون في البرامج الفاسدة مع المسؤولين ورجال الأعمال. في عام 2003 أوقف الرئيس كيباكي ثلاثة وعشرين قاضياً عن العمل، وأسس محكمتين خاصتين رفيعتي المستوى للتحقيق. ونظرت المحكمة في حوالي ثمانين قضية أخرى كان قاضي محكمة الاستئناف ريتشارد أوتينو كواتش، أحد أبرز القضاة الضالعين في قضايا عام 2003، قد ترأس لجنة الإصلاحات القضائية قبل عشر سنوات والتي قدمت أول أدلة قاطعة على الفساد القضائي خلال حكم الحزب الواحد[69].

سرقة الأراضي: استعمال السلطة الشخصية والدفاع عنها

تجلى إفلات المسؤولين من العقاب في أوضح الصور وأكثرها ضراوة في السرقة المباشرة للأراضي من المواطنين وسرقة الأراضي العامة[70]. كان الوزراء، والعائلات السياسية، ورجال الأعمال المقربين من السلطة، والزعماء المحليون الحاصلون على الحماية من أعلى المستويات يستولون على أراض ريفية وخصبة قيّمة لأنفسهم في نظام حكم الحزب الواحد، وبوجود قضاء فاسد، ورئيس يعلم أن النقاد يتم إسكاتهم، لم يكن هناك أي جهة يلجأ إليها الضحايا. في عام 1994، على سبيل المثال، كان هناك أرض في منطقة ويستلاندز في نيروبي منحت بشكل رسمي لمجلس المدينة؛ كي تستعمل حصراً كسوق مفتوح. قام بعض مطوري العقارات بزعامة سياسي في المدينة مدعوم من حزب موي بالاستيلاء على الأرض. باءت مساعي أصحاب عربات البيع في السوق لشراء الأرض لأنفسهم

بالفشل نظراً لمقاومة السلطات الرسمية لذلك. كان معظم الباعة من قبيلة كيكويو وبالتالي اعتقد أنهم يشكلون تهديداً لعضو البرلمان من حزب موي. في عام 1998 تم تسليم أراض عامة في غابة كارورا شمال نيروبي إلى مطوري عقارات: ولم تجد احتجاجات الناس نفعاً. في العام المقبل، كشفت وزارة الأراضي، نتيجة ضغوط أعضاء البرلمان المعارضين ومجموعات حقوق الإنسان أن أكثر من نصف الغابة كان قد أعطي لسبعة وستين مطور عقارات. لم يكن من الممكن لوزير الأراضي والمدعي العام أن يسمياهم أو أنهم لم يرغبوا بتسميتهم. كانت المعلومات حول ثلث هؤلاء على الأقل قد اختفت من مكتب السجل العقاري. تعرض أعضاء البرلمان الذين حاولوا زرع أشجار على الأراضي المستولى عليها للضرب من قبل الحراس الأمنيين. في عام 1997 قامت عملية فيريمبي، وهي عبارة عن احتجاج للمجتمع المدني ضد الاستيلاء على الأراضي، بتوثيق أكثر من 250 حالة من هذا النوع. وكان المسؤولون الحكوميون والمقربون منهم يقومون بخصخصة ممتلكات عامة أخرى[71].

إن سرقة الأراضي جديرة بالاهتمام بسبب ما تظهره من ديناميات فساد المسؤولين الحكوميين وأيضاً بسب آثارها على المجتمع. كان الاستيلاء على الأراضي خلال حكم موي من بعض الأوجه امتدادا لممارسات تعود إلى الحقبة الاستعمارية. غير أنه على المدى القصير فإن قضية سوق ويستلاندز والاستيلاء على أراضي غابة كارورا عكستا سلطة موي الشخصية وتصميمه على مكافأة أتباعه المهمين. ولابد أن الأمل بالوصول إلى مثل تلك الامتيازات في المستقبل كان عاملاً محفزاً بالنسبة لعملاء موي. وساعد في تسهيل عمليات الاستيلاء على الأراضي الجهاز القضائي الفاسد والبيروقراطية الضعيفة؛ إذ ليس هناك جهة يلجأ إليها الضحايا طلباً للإنصاف أو التعويض. في كلتا الحالتين تم تحويل موارد قيّمة إلى أدوات في نظام الولاء الشخصي والمحسوبية دون قيود تذكر.

وتظهر قضايا الاستيلاء على الأراضي أيضاً كيف أن الإصلاحات الليبرالية تتطلب إطاراً يتكون من المؤسسات السياسية ومؤسسات الدولة، ودعماً من المجتمع المدني. كما يشير كلوب[72] فإن ظهور الانتخابات التنافسية في كينيا في مطلع التسعينيات أتى في وقت جردت فيه التخفيضات التي فرضت على المساعدات التنموية والمراقبة الدولية للقمع السياسي موي وحزبه من العديد من التكيفات التقليدية وبقاء بعض المزايا المتواضعة التي حافظت لوقت طويل على نظام المحسوبية والولاء الشخصي الذي كان يقوده. في حين واجه موي معارضة ضعيفة ومنقسمة، فإنه لم يغامر، ففي وجه تعاظم انعدام اليقين الذي سببته الانتخابات التنافسية أصبحت الأراضي وغيرها من الأصول المهمة مكافآت سياسية جذابة. يجادل كلوب[73] أنه من خلال الاستيلاء على الأراضي وغير ذلك من السرقات الكبيرة حافظ موي على بقاء نظام المحسوبية وقام فعلياً بتحويل بعض تكاليف انخفاض المساعدات إلى المجتمع بأسره. وفي الواقع فإن تركيز المراقبة الدولية وإجراءاتها في مكافحة الفساد على الرشاوي المقدمة على المستويات العليا وتغاضيها عن هذا الشكل الخاص من المحسوبية جعله أكثر فائدة. استنتجت هيومان رايتس واتش[74] بأن الانتخابات التعددية والضغوط الدولية من أجل الإصلاح أديا إلى مزيد من الفساد وإلى فساد ذي أشكال أكثر جشعاً وبشاعة خلال التسعينيات حيث صارع موي للدفاع عن سلطته بأي وسيلة متوافرة.

دولة منفتحة، مجتمع هش

لأن الانفتاح الاقتصادي والانفتاح السياسي الجزئي كانا قد انطلقا دون المؤسسات الضرورية ودون بناء المجتمع المدني، فإن ضحايا الاستيلاء على الأراضي ومعارضي هذه الممارسة لم يكن أمامهم العديد من الخيارات. لم يكن بوسعهم تلقي المساعدة من المحاكم أو من الشرطة. أما التصويت للمعارضة فإنه كان سيحرز أثراً محدوداً. في الواقع فإن المعارضة الأقوى كانت تجعل موي يشعر بعدم الاستقرار وبالتالي تكثف من الانتهاكات. كان بوسع الصحفيين الكتابة عن

تلك القصص، غير أن المجتمع المدني بشكل عام، ومؤسسات المساءلة الأفقية والعمودية كانت أضعف من أن تتصدى للمسؤولين الحكوميين. جرت احتجاجات ضد الاستيلاء على الأراضي وربما ساعدت في تقوية المجتمع المدني إلى حد ما على المدى البعيد: فقد تم تشكيل منظمات وتسيير مظاهرات. الطلاب، الذين كانوا يرون الصفقات الفاسدة في جامعاتهم، حشدوا أنفسهم ضد الفساد. وكان هذا أحد الأسباب التي دعت المعارضة المفككة إلى التوحد قبل الانتخابات الرئاسية لعام 2003[75]. ما إن اتضح أن موي سيتخلى بالفعل عن الرئاسة حتى ظهرت الانقسامات داخل حزبه، مما أدى في النهاية إلى خدمة مجموعة كيباكي التي انضمت إلى المعارضة لتشكل التحالف الوطني. إلاّ أن الأراضي كانت قد سُلبت، مما يشكل دليلاً على مخاطر الانفتاح السياسي غير الناضج وعلى صعوبة بناء قوى موازية كافية للحد من الفساد.

كانت كينيا وما زالت تحتاج ليس فقط للانتخابات بل لعملية تحول أعمق نحو الديمقراطية ودولة سليمة تخضع للمساءلة. وهذا لا يعني فقط تقليص دور الدولة في الاقتصاد، وتوفير انتخابات تنافسية، والافتراض بأن توازناً صحياً للقوى سينمو من تلقاء نفسه. إنه يتطلب أن يرى الناس والمجموعات أن لهم مصلحة شخصية قوية في السياسة والأسواق وأن لديهم فرصة واقعية في الدفاع عن مصالحهم. إن المؤسسات القوية (والفهم الجيد، كما تظهر حالة الصين، لما يعنيه «العام» وما لا يعنيه) ضرورية لذلك النوع من الإصلاح، لكنها لا يمكن تأسيسها من خلال الأوامر، والتشريعات، أو الإجراءات الإدارية المعززة وحسب. لابد أن تأتي الطاقة الدافعة الضرورية للإصلاح، والتي تستند إلى هويات ومصالح دائمة، من المجتمع نفسه[76]. غير أن تنظيم المواطنين من أجل الإصلاح كغاية اجتماعية نبيلة لن يكون كافياً. الحد من الفساد هو صالح عام غالباً ما يتحقق بعد مخاطرات وتضحيات كبيرة. إن المنافسة الواسعة بين القوى الاجتماعية التي تمتلك جذوراً حقيقية في المجتمع أمر ضروري إذا أريد التوصل إلى تسويات سياسية واقتصادية تتمتع بدعم واسع وتحافظ على ديمومتها المصالح الدائمة.

سلطة بلا مساءلة

يعكس الفساد في كينيا مشكلات أكثر عمقاً. تبلغ حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نحو 1,000 دولار أميركي سنوياً في هذه المستعمرة البريطانية السابقة التي يبلغ عدد سكانها 31 مليون نسمة. كما تعاني البلاد من واحد من أعلى معدلات الوفيات في العالم. مليونا شخص مصابون بفيروس الأيدز، ويحصد المرض نحو 600,000 شخص سنوياً. أقل من عُشر مساحة البلاد أرض قابلة للزراعة. وقد جعلت سنوات من انتهاكات حقوق الإنسان، والعنف الذي تمارسه الشرطة، والنظام القضائي الضعيف من حكم القانون فرضية مشكوكاً فيها بالنسبة لمعظم المواطنين[77]. لأجيال مضت عانى الاقتصاد من الركود أو الانكماش، في حين ازداد عدد السكان بمعدل يزيد على واحد بالمئة، وتضخم أيضاً بإضافة ربع مليون لاجئ فروا من المناطق المجاورة. الكينيون الآن أفقر مما كانوا قبل جيل، وكذا تراجعت قدرة الدولة على توفير الخدمات الرئيسة[78].

كما هو الحال في مجتمعات أفريقية أخرى فإن تلك المشكلات لا تحكي القصة كاملة. المجتمع الكيني مجتمع حيوي ترتفع فيه معدلات إجادة القراءة والكتابة ويتمتع بقدر كبير من النشاط على مستوى القواعد. كان الفساد، وانتهاكات حقوق الإنسان، وقضايا البيئة، والعنف ضد المرأة، دائماً يلقى رداً من خلال المظاهرات والنشاطات المنظمة. لقد مضى على وجود حكومة كيباكي في السلطة وقت قصير وهي تواجه مشكلات على نطاق هائل، لكنها تحركت بشدة ضد الفساد في الجهاز القضائي. أظهرت التقارير الأولية تجدد التفاؤل الاجتماعي، ومقاومة للفساد وغيره من الانتهاكات، وتوجهات نحو سلوك حكومي أفضل[79]. هناك مجتمعات أفقر في أفريقيا وغيرها، كما أن ثمة أماكن ابتليت بدرجة أكثر شمولية من العنف. الانتماءات والولاءات القبلية، التي تعتبر مصدراً للنزاع من بعض الأوجه، تستند أيضاً إلى تقاليد تاريخية غنية. رغم ذلك فمن الواضح أن الفساد ساعد على تفتيت هذه القوى الاجتماعية، وتحريضها على

بعضها، بدلاً من تكوين جماعات قادرة على التصدي للانتهاكات التي ترتكبها الجهات الرسمية، وحرم الكينيين من حقوق وفرص أساسية. حتى لو وضعنا الفساد جانباً فإن كينيا كانت ستواجه الفقر، والإيدز، والنمو السكاني السريع، وانتهاكات حقوق الإنسان، وغير ذلك من المشكلات. لكن مع وجود درجة أقل من الفساد فإن البلاد ستتمكن من مواجهة تلك التحديات على نحو أفضل وستستعمل الموارد المتاحة لها بأشكال أكثر فعالية وبدرجة أكبر من المساءلة.

كينيا ليست البلد الوحيد الذي يعاني من فساد المسؤولين الحكوميين بالطبع. تتنوع تفاصيل هذه المتلازمة طبقاً لجملة من العوامل المحلية المتنوعة، بشكل رئيس هوية الحاكم وما يختار أن يفعل بالسلطة السياسية التي يتمتع بها. ولدراسة بعض هذه التنوعات، وللنظر بعمق أكبر إلى مضامين التحول الديمقراطي على الأنماط الخطيرة من الفساد، نتحول إلى حالة أخيرة هي حالة أندونيسيا.

أندونيسيا

عانت أندونيسيا من أكثر من أربعين عاماً من فساد المسؤولين الحكوميين في ظل حكم سوكارنو وسوهارتو. تميزت «الدمقرطة الموجهة» في عهد سوكارنو (1955-1965) بإساءة توزيع الأموال الحكومية والمساعدات الدولية للحصول على منافع شخصية، والانتهاكات القضائية والبيروقراطية، وامتلاك السياسيين وضباط الجيش للشركات التجارية، وانتشار المحسوبية والولاء الشخصي على نطاق واسع. وصلت هذه الممارسات مستويات أكبر وأكثر ربحية في ظل «النظام الجديد» بقيادة سوهارتو (1966-1988). من منتصف السبعينيات فصاعداً، أصبحت المحسوبية وامتيازات النخبة ملامح لتسوية سياسية أوسع تساهل بموجبها المواطنون مع الانتهاكات الحكومية والحكم الفردي مقابل النمو الاقتصادي السريع وبعض المغانم السياسية. وكانت هذه العوامل متداخلة بأشكال معقدة؛ فقد تعزز حكم سوهارتو الشخصي بوساطة نظام المحسوبية الذي أنشأه على مستوى البلاد، وهيمنة الحزب الواحد من خلال منظمة «غولكار» التي أنشأها هو أيضاً، وولاء القادة العسكريين الذين أخذوا حصتهم

من المغانم[80]. كان بوسعه أن يمنح ويمنع مكافآت كبيرة، وأن يفرض الالتزامات سواء تلك المتعلقة بالدولة وسياساتها أو بصفقات محددة مشروعة وغير مشروعة، وأن يفرض قيوداً عملية على حجم المغانم التي يحصل عليها أتباعه[81]. وهكذا كان بوسع المستثمرين الدوليين أن يأخذوا الفساد بحسبانهم عندما يضعون خطط عملهم ككلفة يمكن التنبؤ بها، وأن يستفيدوا من خليط جذاب من النظام السياسي، وقوة عمل مسالمة، وأنظمة ضريبية مواتية. تمتعت أندونيسيا بنهضة اقتصادية سريعة بين عقد السبعينيات وعام 1997.

أُحدثت إصلاحات مؤسسية طموحة في أعقاب سقوط سوهارتو عام 1998. أصبح الرئيس، الذي كان يُختار من قبل «الجمعية الاستشارية الشعبية» قبل عام 2004، ينتخب من قبل الشعب، وأصبح رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في آن معاً. جرى إصلاح الهيئة التشريعية عام 2004 فأصبحت تتكون من «مجلس النواب» «ومجلس النواب الإقليميين» وكلاهما ينتخب من قبل الشعب مباشرة. أما الاقتصاد، وهو الآن أضعف مما كان قبل «الأزمة الأسيوية» عام 1997، فقد نما في السنوات الأخيرة بمعدل 3 أو4 بالمئة سنوياً لتصل حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نحو 3,100 دولار سنوياً.

غير أن أكثر من ربع السكان يعيشون في حالة فقر، وعدد أكبر من السكان إما عاطلين عن العمل أو يعيشون قرب خط الفقر[82]. بالرغم من التحول نحو الدمقرطة ـ وربما بسببه ـ فإن الحكومات التي تشكلت بعد سقوط سوهارتو، والتي تفتقر إلى آليات السيطرة التي كانت بحوزته، أقل فعالية في المحافظة على النمو ولم تنجح في وضع حد للفساد.

فساد «النظام الجديد»

إن أندونيسيا بلد يصعب حكمه في أحسن الظروف. تمتد البلاد التي بقيت مستعمرة هولندية حتى عام 1949 على 3,500 ميل أو أكثر من محيط وجزر من سومطرة في الغرب إلى إيريان جايا في الشرق. يعيش سكانها البالغ عددهم 235 مليون في سبع وعشرين مقاطعة تضم نحو 6,000 من جزرها التي يبلغ

عددها الكلي 17,000 جزيرة، بمساحة كلية تقارب 750,000 ميل مربع. يعتبر سكان جزيرة جاوة (45 بالمئة) المجموعة العرقية المهيمنة، والإسلام (88 بالمئة) الدين الأكثر انتشاراً، غير أن معظم الأمة مقسم عرقياً، ولغوياً، وجغرافياً، مما أدى في مناطق مثل أتشي وتيمور الشرقية ـ نالت الأخيرة استقلالها عام (2002) ـ إلى نزاعات كبيرة[83].

قدم نظام سوهارتو الجديد إلى الأندونيسيين على أنه شكل من الخلاص الوطني، والاجتماعي، والسياسي من خلال القيادة الرئاسية القوية. عندما تولى الجنرال سوهارتو ومجموعة من رفاقه العسكريين السلطة بعد إحباطهم محاولة انقلاب شيوعية عام 1965 وعدوا بتحقيق الأمن ـ ووضع حد للنزاع بين الزعماء المحليين الذين كانوا يمارسون مختلف الانتهاكات والمتطرفين ـ والتنمية، التي يسرتها المساعدات الكبيرة[84]. لم يكن الفساد من القمة إلى القاعدة مجرد إغراء، بل إنه كان جوهر الإستراتيجية السياسية: لم يكن من الممكن فرض الولاء على النخب المحلية، والموظفين البيروقراطيين، والقادة العسكريين، والسياسيين ورجال الأعمال الصاعدين في بلاد واسعة كأندونيسيا، لكن هذا الولاء كان يمكن شراؤه. شرع سوهارتو في إشادة نظام محسوبيات وولاء شخصي واسع، بحيث تمكن في الثمانينيات من توزيع المزايا وشراء الدعم في سائر أنحاء البلاد[85]. كان يتم الحصول على المغانم من بنود زائفة في الموازنة الوطنية، أو من أموال المساعدات الأجنبية التي كانت تتعرض ببساطة للسرقة، ومن عائدات الشركات التي يديرها الجيش، على الأقل حتى الانفتاح الاقتصادي في الثمانينيات، ومن العمولات على عقود البناء والتنمية، ومن الشركات الأجنبية التي تحصل على امتيازات كبيرة، ومن سلسلة من «المؤسسات الشخصية» التي كانت تحت الإدارة الكلية لسوهارتو[86]. جرت المحافظة على تعاون البيروقراطيين من خلال المحسوبية والواسطة في توزيع الوظائف والعضوية الإجبارية في منظمات رسمية لموظفي الخدمة المدنية[87]؛ ووجد ضباط الجيش سهولة وربحاً في الانخراط في نشاطات اقتصادية. في غياب إطار مستقل وفعال للدولة (لم يكن ذلك هدفاً لسوهارتو بأي حال) أصبحت هذه الشبكة السياسية الشخصية مؤسسة رئيسة في «النظام الجديد»[88].

كما في حالات كارتيلات النخبة فإن السلطة الحقيقية في أندونيسيا كانت تمارس من خلال شبكات فاسدة لا من خلال المؤسسات الرسمية العامة. لكن الفرق الحاسم هو أنه على النقيض من حالات كارتيلات النخبة فإن تلك الشبكات لم تكن ائتلافات بين نخب تمتلك قواعد قوة متنوعة وتسعى لتحقيق مصلحة مشتركة تتمثل في قمع المنافسة المتزايدة. كانت تلك النخب هي القوى الوحيدة في الميدان، وكانت تراتبية، ومحكمة السيطرة، وتقدم المنافع غير المتوافرة في أي مكان آخر وتركز السلطة في يد رجل واحد. على قمة الهرم يتربع الرئيس وعائلته ومجموعة مختارة من الأتباع الذين يحظون بأكبر حصة من المغانم. إلاّ أنه بالنسبة للآخرين الساعين للحصول على الفرص الاقتصادية في أندونيسيا فإن الانضمام إلى هذا النظام ينطوي على الكثير من المنافع في حين أن معارضته تعني خسارة كل شيء. بالنسبة لأولئك الذين ينتمون إلى الشرائح الأكثر تقليدية وبعداً عن المجتمع فإن المحسوبية والنمو التي ساعدت على تحقيقه لم تؤد فقط إلى توفير مزايا متناثرة، بل ساعدت في تركيز التقاليد التراتبية والتي تحث على احترام الأقوى واحترام السلطة والموروثة من حقبة الاستعمار الهولندي، وربما من أيام ملوك جاوة[89].

الفساد بأسلوب سوهارتو

مكن «النظام الجديد» سوهارتو من فرض بنية ونظام على الفساد. كان بوسع الموظفين البيروقراطيين، والقادة العسكريين، وشخصيات «الغولكار» أن يحولوا الموارد العامة أو الدخول في قطاع الأعمال، أو فرض الرشى، والعمولات، إلاّ أنه لم يكن يُسمح لمعاملاتهم أن تعطل النمو الاقتصادي أو النظام السياسي. كان هناك شبكة من ضباط الجيش العاملين أو المتقاعدين يعملون تحت إمرة سوهارتو المباشرة ويقومون بمهمة المفتش العام في كافة الأجهزة البيروقراطية ويفرضون الانضباط[90]. وكان أولئك الذين يتجاوزون الخط غير المرئي يتعرضون للطرد، أو العقوبة، أو للاستهزاء العام ــ وازداد ذلك بعد عام 1973، عندما كادت فضائح كبيرة تطلق القلاقل في البلاد. في عام 1985 على سبيل المثال نجم عن الفساد المفرط في الجمارك تسليمها مؤقتاً لشركة سويسرية خاصة. وتم طرد

موظفين كبار مسؤولين عن استيراد القطن في العام المقبل عندما بدأت ممارساتهم الفاسدة تضر بصناعة النسيج في البلاد، وفي عام 1996 تعرض وزير النقل الذي هدد بإثارة مشكلة سياسية للتشهير العلني. يمكن إظهار بعض هذه الإجراءات ـ وأبرزها خصخصة الجمارك ـ على أنها دليل على الإصلاح، لكنها كانت مهمة أيضاً كتحذيرات لمسؤولين آخرين بالمحافظة على تعاملاتهم غير المشروعة ضمن الحدود.

جمع الرئيس ثروة كبيرة، إلاّ أن الأكثر إثارة للاهتمام هي الشركات، وامتيازات الاستيراد والتصدير، والصناعات الكاملة التي يملكها أبناؤه وأحفاده وأبناء وبنات أخوته، وغيرهم من الأقارب. كان أفراد عائلته يملكون حصصاً كبيرة في أكثر من 500 شركة محلية وفي عدد أكبر من الشركات في الخارج، ويسيطرون على أراض تزيد مجتمعة عن مساحة بلجيكا[91]. وكانت حيازاتهم تشتمل على مصارف، وشركات صناعية، واليانصيب الوطني، واحتكار وتسويق كبش القرنفل (وهي تجارة مربحة في أندونيسيا حيث يفضل عشرات ملايين المدخنين التبغ المعطر بهذه المادة). كما عقد أفراد العائلة تحالفات مع أبرز شخصيات الأقلية الصينية ذات القوة الاقتصادية الكبيرة في أندونيسيا. بعد تحرير الاقتصاد في الثمانينيات، كانت الصناعات الوحيدة التي استمرت في التمتع بسياسات حمائية هي الشركات التي تملكها عائلة سوهارتو. تقدر إحدى الدراسات التي أجريت عام 1998 ثروة العائلة بأكثر من 15 بليون دولار، وطبقاً لبعض التقديرات فقد مر أكثر من 70 بليون دولار في جيوب أو شركات أفراد العائلة بين منتصف الستينيات وعام 1998[92].

كان الجيش شريكاً كاملاً في «النظام الجديد» منذ البداية وفي التعاملات الفاسدة أيضاً. كان الإنفاق العسكري الرسمي متواضعاً بالمعايير الإقليمية، لكن كان هناك نفقات أخرى مخفية في الموازنة، أو خارج الموازنة، أو يتم غسلها من خلال هيئات مثل شركة النفط التابعة للدولة. كانت الأموال المتأتية من مؤسسات الرئيس الشخصية تستعمل في شراء الأسلحة المتطورة، مما ساعد على المحافظة على الولاء السياسي للجنرالات. وكانت النتيجة تدفقاً مستمراً للموارد

والتي لا تخضع للمساءلة إلى قادة الجيش، والذين كان العديد منهم نشطاً في قطاع الأعمال أو العقارات، وكان آخرون يتقاضون عمولات على عقود المشتريات العسكرية أو يقدمون المناصب العسكرية الرفيعة مقابل عقود استشارية مربحة أو الحصول على مناصب رفيعة في إدارة الشركات، قبل وبعد التقاعد. ويبقى الجيش حتى الآن قوة اقتصادية وسياسية مهمة[93].

القضاة والموظفون البيروقراطيون شاركوا في عمليات الإثراء أيضاً. في عام 1995 قدر أحد قضاة المحكمة العليا المتقاعدين بأن نصف القضاة الأندونيسيين يمكن أن يتلاعبوا بالمحاكمات مقابل ثمن معين[94]. كان الموظفون الإداريون الأندونيسيون يتلقون في التسعينيات رواتب تعادل 25 دولاراً في الشهر إضافة إلى «علاوة الرز»: ولهذا لم يكن لديهم خيار سوى المشاركة في نظام سوهارتو و«الغولكار» للمحسوبية، وكان ذلك النظام متوافراً طالما اتخذوا قرارات في مصلحة ذوي الشأن، وكانوا دائما يتحينون الفرص لتقلي الرشى. وكانت المصارف تقدم دائما «قروضاً قيادية» لرجال الأعمال المقربين. إحدى الشركات الكندية اكتشفت ما بدا على أنه مصدر كبير لفلزات الذهب، إلاّ أن طلبها للترخيص احتجز في الأدراج في حين كان أحد أفراد العائلة يعد عرضاً منافساً. وفي المحصلة اضطر العارضان إلى استعمال خدمات أفراد عائلة متنافسين لتسريع طلباتهما مقابل رسوم وعمولات كان يمكن أن تصل إلى مئات ملايين الدولارات. وكان هناك صفقات مشابهة في امتيازات النفط والأخشاب والعروض الدولية لبناء المعامل[95].

بعد سوهارتو - ؟

تزايد الاستياء من الفساد ـ وخاصةً الثروة التي جمعها سوهارتو والثروات التي كدسها أبناؤه وأقاربه ـ خلال عقد التسعينيات، وتعزز بفعل العداوات الإقليمية، والدينية، والعرقية. عندما ضربت الأزمة الاقتصادية الآسيوية أندونيسيا بكامل قوتها فإنها عطلت النمو الذي كان قد وفر للعديد من المواطنين حصة متواضعة لكن حقيقية في النظام وجففت مصادر الأموال التي كانت تدعم

شبكة سوهارتو للمحسوبية والولاء الشخصي[96]. مؤسسات الدولة، بما فيها الجهازين الإداري والقضائي، كانت ضعيفة وفاسدة منذ أمد بعيد (وتبقى كذلك اليوم)، وهكذا فعندما اهتزت سلطة سوهارتو الشخصية وانهارت التسوية السياسية، نزل الطلاب إلى الشوارع مطالبين بتنحيته، وكان أحد أكثر هتافاتهم تكراراً، «فساد، تواطؤ، محسوبية»[97] يعبر عن مظالم وشكاوى الملايين!

بعد تنحي سوهارتو وتنصيب الرئيس ب.ج. حبيبي ازدهرت الآمال بأن «النظام الجديد» وانتهاكاته مضت إلى غير رجعة. ثم تشكيل ما لا يقل عن ستين حزباً سياسياً جديداً في الشهور الأولى من حكومة حبيبي[98]. إلاّ أن «الفساد والتواطؤ والمحسوبية» لم تنته. في الواقع فإن العديد من هذه الممارسات مستمرة لكنها تفتقر الآن إلى الهيكلية التي كانت توفرها الأواصر العائلية، ورئيس مهيمن، ومراقبة عسكرية، وانضباط «الغولكار». والنتيجة فساد أكثر خطورة وضرراً من حيث ظهور عالم غير مستقر من الإقطاعات والاحتكارات الصغيرة كتلك الموجودة في الصين، وكذلك من حيث الصراع لتأمين الأكلاف المرتفعة للممارسة السياسية في بيئة من تعدد الأحزاب وانتشار لشكل من المحسوبية كالذي رأيناه في حالة كينيا. أنتجت الاضطرابات السياسية ثلاثة رؤساء ضعاف على التوالي ولم تؤد أبداً إلى تقوية مؤسسات الدولة. تحولت الانتخابات إلى صراع للحصول على المال السياسي؛ وعندما ووجه المشرعون بتهمة جمع الأموال للحملات الانتخابية أصبحوا أكثر ميلاً للمطالبة بالأموال مقابل خدماتهم ودعمهم[99]. حققت أندونيسيا انفتاحا اقتصاديا ملموساً منذ منتصف الثمانينيات، كما رفعت حالة القمع السياسي بشكل مفاجئ عام 1998 . أما الآن وفي غياب إطار سليم من مؤسسات الدولة والمجتمع المدني، فعليها أن تتعامل مع «مئات من السوهارتوات الصغار»[100] .

ما هي الخطوة القادمة بالنسبة لأندونيسيا؟

بدأ فساد «النظام الجديد» في نظام سلطوي محاط بمؤسسات دولة غاية في الضعف، وتجاوز دوائر النخبة؛ ليوزع مختلف أنواع الامتيازات، وساعد في

المحافظة على الحكم الشخصي للرئيس. لكنه أيضاً تغذى وجسد نظاماً للتحكم انتهى عام 1988، وقت تكون التغيرات التي جرت منذ ذلك الحين تدفع البلاد في اتجاه فساد الأوليغاركات والعائلات. حاولت ميغاواتي سوكارنوبوتري، منذ تولت منصب الرئيس، أن تعيد بناء جزء من الماكينة السياسية الوطنية، لكنها رغم ذلك خسرت الانتخابات عام 2004 لصالح الجنرال السابق سوسيلو بامبانغ يودويونو وبهامش 60 إلى 37. يوديونو شخص قدير، ومثقف، وعلى عكس سوكارنوبوتري فهو مهتم بعملية الحكم بشكل فعال[101]. غير أن تفتت الشركات الاحتكارية المسيسة في القطاع العام، والتنافس المحموم بين عشرات الأحزاب التي تفعل كل ما بوسعها للحصول على المال، والعنف المزمن، والجهاز القضائي الضعيف والفاسد، والموارد الطبيعية الرئيسة في أندونيسيا، والفرص الاقتصادية المتاحة، يمكن أن تذكرنا جميعها بروسيا في مطلع التسعينيات. إن هذا الادعاء هو من قبيل التخمين ليس إلا، ويتطلب مزيداً من الدراسات المتأنية؛ حيث تبقى بعض الشخصيات الرئيسة في «النظام الجديد»، والعادات السياسية، وأنماط الفساد البيروقراطي، والنفوذ العسكري، تبقى سائر هذه العناصر قوية[102].

الخلاصة: حالات ميئوس منها؟

لقد قطعنا شوطاً بعيداً منذ بدأنا بأسواق النفوذ التي أسهمت إلى حد كبير في تشكيل التفكير الدولي حول الفساد والإصلاح. من حالات تسعى فيها المصالح الخاصة للحصول على نفوذ محدود نسبياً في مؤسسات قوية وصلنا إلى متلازمة تقوم فيها الدولة القوية والمسؤولين الحكوميين بنهب الاقتصاد والمجتمع كما يشاؤون. إن لهذا النوع من الفساد ـ كما لمتلازمة الأوليغاركات والعائلات ـ مضامين مدمرة على التطور الديمقراطي. ومضامينه الاقتصادية أكثر تعقيداً. في الواقع فإن بعض المجتمعات في مجموعة «المسؤولين الحكوميين» تمتعت بمدد طويلة من النمو المستمر في حين ازدهر الفساد، وفي أندونيسيا وبعض جيرانها كان النمو جزءاً من التسوية السياسية الوطنية التي ساعدت المسؤولين الفاسدين على البقاء في السلطة. ربما كانت هذه البلدان ستنمو بسرعة أكبر لو كان الفساد

أقل مما هو عليه، لكن يصعب التيقن من ذلك. إن مسؤولين مثل سوهارتو، يسعون للتمية ومستعدون لاستعمال النفوذ الفاسد لتأسيس آليات التزام للدولة وكبار رجال الأعمال، يشكلون احتكارات فاسدة، إلاّ أن أنظمتهم تعمل كاحتكارات تنسق فيما بينها بشكل أفضل بكثير من النوع الهدام غير المنسق[103].

لابد أن تنتظر هذه الأفكار مزيداً من الاستكشاف في مكان آخر. غير أنه من الواضح أن القول بأن الصين، وكينيا، وأندونيسيا تحتل مواقع أعلى في ميزان الفساد من مجتمعات أخرى، وحيث لا يحيط هذا الميزان بعوامل مثل الإفلات من العقوبة، وضعف المؤسسات، وهشاشة المجتمع، أو التبعات بعيدة الأثر للفساد في تلك المجالات. من الصعب بالفعل أن نعرف ما يعنيه «قدر أكبر من الفساد»: من السهل أن نتخيل نظاماً (كالنظام الكيني ربما) حيث، وبسبب ضعف القوى المنافسة، يكون لعدد صغير من الصفقات الفاسدة على المستويات العليا الآثار المجتمعية نفسها التي يحدثها المال السياسي في اليابان. علاوة على ذلك، فإن الصين تظهر أنه في متلازمة «المسؤولين الحكوميين» يمكن للأفكار الرئيسة للفساد أن تصبح واسعة الانتشار. إن استعمال أرقام المؤشرات لمقارنة هكذا حالات وتغيرات يبدو عديم الجدوى.

ويتمثل أحد التباينات المهمة الأخرى في أن مجتمعات «المسؤولين الحكوميين» قد تبدو الأكثر ضعفاً بين مجموعاتنا الأربع[104]*. قد تستوطن كارتيلات النخبة أجزاء من الدولة، لكنها تبقى تحالفات لمصالح نخبوية مختلفة؛ واستناداً إلى مؤشراتنا الإحصائية، فإن المؤسسات الرسمية تحافظ على مستويات معتدلة من القوة والقدرة. في مجتمعات الأوليغاركات والعائلات تكون الدولة ضعيفة للغاية، إلاّ أن التأثيرات الفاسدة تكون مجزأة ومتنازعة. على النقيض من ذلك فإن كينيا موي وأندونيسيا سوهارتو كانتا تُحكمان من قبل ولصالح زعيمين مهيمنين وعملائهما. أما الصين فأكثر تعقيداً؛ فقد ترتب على دور الحزب في تأسيس الدولة أن الحزب استولى على الدولة منذ البداية، إلاّ أن الحجم الهائل للمجتمع، وللاقتصاد الناشئ، يقاوم التحكم من قبل أي كان في هذه المرحلة.

من الواضح أيضاً أن حالات «المسؤولين الحكوميين» تختلف فيما بينها بأشكال لا يمكن تجاهلها. تختلف الأجندات الشخصية للمسؤولين الحكوميين كثيراً. وتنزع المؤسسات القوية، في عصر ذي توجهات بيروقراطية ومعلوماتية، إلى أن تتشابه في نواح مهمة، في حين تأتي المؤسسات الضعيفة بأشكال وبأحجام مختلفة، ويمكن أن تتسبب في جملة واسعة من المشكلات. ويصح الشيء ذاته على الاقتصادات في مرحلة الانفتاح؛ حيث يظهر مثال الصين أن تلك الاقتصادات لا تندمج مباشرة في الأنظمة الرأسمالية، بل يمكن أن تطور مزيجاً من آليات السوق وآليات عائلية وبيروقراطية قد لا تكون مندمجة مع بعضها بشكل جيد في مجتمع معين. كما تظهر عملية الانفتاح السياسي في أندونيسيا في مرحلة ما بعد سوهارتو أنه عندما تنهار الديكتاتورية يمكن لانضباط النخب أن ينهار معها. لهذه الأسباب فإن مجموعة «المسؤولين الحكوميين» هي الأكثر تنوعاً في المجموعات الأربع.

بالرغم من ذلك فإن المجتمعات في هذه المجموعة تشترك في مشكلة فساد شائعة ـ المسؤولون الذين يستطيعون نهب الاقتصادات والمجتمعات دون رادع. قد يكون من الأدق القول بأن تبعات ذلك النوع من السلطة يمكن أن تكون شديدة التنوع. وهذه ليست نقطة تحليلية فقط. إذا كان فساد المسؤولين الحكوميين يختلف نوعياً عن ذاك الموجود في مجتمعات أسواق النفوذ، ويختلف من حالة إلى أخرى أيضاً، فإن الإصلاحات التي تنشأ في ديمقراطيات السوق الغنية يمكن أن تكون غير ذات صلة في أحسن الأحوال. رغم أن تلك البلدان المتقدمة شهدت مدداً من الفساد الأكثر كثافة وضرراً خلال تاريخها، فإن أفكار الإصلاح فيها تنزع إلى التأكيد على العلاجات التي تبقي الفساد في مستويات متوسطة أو منخفضة، وليس بالضرورة تلك التي سيطرت عليه في المقام الأول. إن «الممارسات الفضلى» في تلك البلدان هي على الأرجح نتائج للتطور الديمقراطي والاقتصادي المستمر وليست وسائل لإطلاق هذا التطور ـ خاصةً عندما يكون المسؤولون الحكوميون أو الأوليغاركات أقوياء. يبدو أن التحول نحو الانتخابات

التعددية في كينيا وأندونيسيا في غياب المؤسسات الضرورية كثفت من حدة الفساد. يمكن للمساعدات الدولية أن تصبح مورداً آخر للزعماء السياسيين الأقوياء. أصبح قطاع الأعمال أكثر انتقاداً للفساد مما كان في العقود الماضية، لكن العديد من الشركات تختار التكيف مع واقع البلدان التي سيستشري فيها فساد المسؤولين الحكوميين. وتبدو التوصيات التي تهدف إلى بناء المجتمع المدني عبثية في البلدان التي يعيش فيها المواطنون العاديون حياة ترزأ بالحرمان، وانعدام الأمن والأمان، والقمع والعزلة. إن الدعوة إلى «الإرادة السياسية» في بلدان يحكم حكامها دون رادع تبدو بشكل متزايد كنكتة رديئة.

في الوقت نفسه، لا نستطيع أن نتجاهل الحالات الأسوأ (ولم يقترح أحد القيام بذلك). العديد من البلدان التي ينتشر فيها فساد المسؤولين الحكوميين الكبار هي مجتمعات كبيرة، ومهمة إستراتيجياً من النواحي الاقتصادية، والديمقراطية والأمنية. وتوفر الأنظمة الفاسدة في هذه البلدان ملاذاً آمناً للمجموعات الإرهابية، وشبكات تجارة المخدرات والاتجار العالمي بالأسلحة والممنوعات والأشخاص. إن مستقبل هذه البلاد سيؤثر على النظام العالمي الناشئ بشكل عميق. كما أن المنظور التاريخي مهم أيضاً، إذ لم يراهن الكثيرون على احتمالات السيطرة على الفساد في بريطانيا القرنين السابع عشر والتاسع عشر أو الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر، وكذلك الأمر في التاريخ الحديث، ففي مطلع الثمانينيات لم تبد كوريا مرشحاً محتملاً للتحول الديمقراطي.

يمكن للتغيير أن يأتي من اتجاهات مفاجئة أحياناً، كما يمكن له أن يحدث بسرعة، ويمكن للنزعات الإيجابية أن تظهر على شكل إجراءات تسوية، أو حتى على شكل أخبار سيئة. لم تحقق الصين حكم القانون، إلاّ أن الحكم بوساطة القانون قد يكون خطوة ضرورية وإن لم تكن كافية نحو نظام مبني على سلطات رسمية محدودة ومحددة. إن بناء ماكينة سياسية جديدة في أندونيسيا تحل محل «الغولكار» سيتطلب بعض أنواع الفساد، لكنه يمكن أن يفرض ما يكفي من النظام

لتجنب أنواع أخرى أكثر سوءاً بكثير. علاوة على ذلك، فإن الآثار المحددة للتحقيقات والمحاكمات التي ارتفعت وتيرتها في الصين ـ وخاصةً تلك التي انتهت بعقوبة الإعدام ـ يظهر أن التفكير في الفساد كمشكلة إنفاذ للقوانين (وهو ترف مناسب في مجتمعات أسواق النفوذ، لكن ليس في البلدان التي يضع المسؤولون الحكوميون الكبار فيها قوانينهم الخاصة) يمثل نطاقاً ضيقاً للغاية، سواء للتحليل أو للإصلاح. وعلى نحو مماثل ينبغي التفكير في بناء المؤسسات كعملية متكاملة تكون فيها جهود القواعد والمقاربات المطبقة من القاعدة إلى القمة في أهمية الإصلاحات المنفذة نفسها من القمة إلى القاعدة[105]. وأخيراً، يبدو أن التغيير يكون في أفضل أحواله عندما يكون تدريجياً وتشرف عليه مؤسسات سليمة. ويمكن للسياسة أن تكون جزءاً مهماً من هذا التركيب، وخاصةً إذا نظرنا إليها ليس فقط من منظور الانتخابات، بل من حيث هي علاقات مشاركة وعلاقات تنافس بين الفئات الاجتماعية. قد لا يكون من قبيل المصادفة أن كوريا، التي كان ينظر إليها منذ أمد بعيد على أنها مجتمع يحفل بالتوتر والنزاع، كانت الفائزة المفاجئة في عمليات التحول الديمقراطي في الثمانينيات والتسعينيات.

إن القول: إن أجندات الإصلاح ينبغي أن تنسجم مع وقائع المتلازمات المختلفة للفساد شيء، أما تحديد التباينات والتعديلات الرئيسة التي ستحدث فهو شيء مختلف تماماً. في الفصل الأخير سيتم التركيز على بعض الأفكار الأولية المتصلة بتلك القضية، إضافة إلى الأسئلة المتعلقة بإجراء المزيد من الأبحاث في هذا المجال.

الحواشي

1. Johnston and Hao, 1995.

2. Klitgaard, 1988.

3. Shleifer and Vishny, 1993.

4. Campos, Lien, and Pradhan, 1999.

5. Karmel, 1996.

6. Scott, 1972.

7. Hao and Johnston, 2002.

وأود أن أشكر يوفان هاو على مساهماته التحليلية، وترجماته، ونصائحه الحكيمة.

8. Liu, 1978, 1979; Kriser and Tang, 1992; Reed, 2000.

9. Liu, 1983, 1990; Baum, 1991; Kung and Gillette, 1993; Goodman, 1994; Gong, 1994; 2002; Kwong, 1997; Bo, 2000; Fabre, 2001; Li, Smith and Yao, 2002; Sun, 2004.

10. Kwong, 1997: 111.

11. Hao and Johnston, 1995.

12. Hao and Johnston, 2002.

13. Gong, 1994; Goldman and Mac Farquhar, 1999; Sun, 2002; wong, 2004.

14. Gong, 1997: 285; Wedeman, 1997b, Lu, 2000: 193; Cheng, 2004.

15. Pei, 1999: 95.

16. Dryer, 1994, 268; Johnston and Hao, 1995, 1995; Hao and Johnston, 2002.

17. Johnston and Hao, 1995.

18. Cheng, 2004.

19. Wedeman, 1997b: 807.

20. Choi and Zhon, 2001.

21. Wedeman, 2004.

22. People's Daily, 2002b.

23. People's Daily, 2002a.

24. Pei, 1999: 96.

25. Deng, 1983, quoted in Hao and Johnston, 2002: 589.

26. Su and Jia, 1993: 180.

27. This discussion is based on field research by Yufan Hao as reported in Hao and Johnston, 2002: 584-585; see also Sun, 2001.

28. Fabre, 2001: 461-462.

29. Gong, 1994: XVIII

30. I thank Yufan Hao for his comments on that point.

31. Gong, 1994: 151.

32. BBC, 1998, Lu, 1999; ABC News.com, 2000; Bo, 2000; Voice of America 2000, people's daily online, 200la.

33. Sun, 2004: Ch. 7.

34. Cnn.com, 2001, People's Daily Online, 2001a.

35. Gong, 2002: 86.

36. ABC News.Com, 2000; People's Daily Online, 2001b; Gong, 2002; Yao, 2002.

37. Oi, 1991.

38. Wedeman, 1997b.

39. Li, 2001.

40. Pei, 1999: 10.

41. Lu, 2000; 22.

42. Kipins, 1997; Gold, Guthrie, and Wank, 2002; Ku, 2003; Peng, 2004.

43. Pei, 2002.

44. Gong, 1994. XVIII-XIX, and Ch. 8.

45. Pei, 2002.

46. Sun, 1999.

47. Pei, 1999: 100.

48. Hao, 1949; Feinerman, 2000.

49. Perry, 1999.

50. Lu, 2000; Gong, 1994.

51. Human Rights Watch, 2002: 7-8.

52. Klopp, 2000.

53. Klopp, 2000.

54. Ross, 1992:424.

55. Nyong'o, 1989: 231.

56. Berg-Schlosser, 1982.

57. Ross, 1992: 425.

58. Human Rights Watch, 2002: 4.

59. Ross, 1992: 434.

60. East African Standard, 2003a

61. Ross, 1992: 440.

62. Human Rights Watch, 2002; 4.

63. Holoquist, Weaver, and Ford, 1994: 69.

64. World Factbook Online, 2004.

65. Ross, 1992: 433.

66. Human Rights Watch, 2002: 3-4.

67. Human Rights, Watch, 2002: 7-8; East African Standard Online, 2003b, 2003d

68. Ross, 1992: 430-431; Human Rights Watch, 2002.

69. Ross, 1992, Human Rights Watch 2002: 7, 13-14; East African Standard Online 2003b, 2003c, 2003d, Lacey, 2003b.

70. Klopp, 2000, 2002.

71. Amnesty International, 2000; Klopp, 2000; Human Rights Watch, 2002.

72. Klopp, 2000; Human Rights, Watch, 2002.

73. Klopp, 2000.

74. Human Rights Watch, 2002:7.

75. Human Rights Watch, 2002: 4-7.

76. Klopp, 2002.

77. Ross, 1992: 429; Amnesty International, 2000.

78. Human Right, Watch, 2002: 3.

79. Lacey, 2003a.

80. Liddle, 1985; Cole, 2001; Makarim, 2001.

81. MacIntyre, 2003: 11-13.

82. World Factbook Online, 2004.

83. World Factbook Online, 2004.

84. Cole, 2001: 14.

85. Makarim, 2001:6.

86. King, 2000; Cole, 2001: 15; Makrim, 2001: 6-7; MacIntyre , 2003:12.

87. Robertson-Snape, 1999: 592; Cole, 2001, 15.

88. Liddle: 1985; 70,71.

89. Robertson-Snape, 1999: 597-600.

90. Liddle, 1985: 78; Macintyre, 2003:9.

91. King, 2000: 613.

92. Liddle, 1996; Robertson-Snape, 1999; King, 2000; Cole, 2001; Hornick, 2001.

93. Liddle, 1985; King, 2000; Makarim, 2001; Malley, 2003.

94. Hornick, 2001:9.

95. Robertson-Snape, 1999; King, 2000; Hornick, 2001.

96. Roberston-Snape, 1999: 618.

97. Roberston Snape, 1999:589.

98. Seabrook, 1998.

99. Malley, 2003: 14-145.

100. MacIntyre, 2003:17.

101. New York Times, September 22, 2004.

102. Cole, 2001: 16-17; Malley, 2003: 143-145.

103. Shleifer and Vishny, 1993; MacIntyre, 2003.

104. Helman, Jones, and Kaufman, 2000; Kaufman, Helman, Jones, and Schankerman, 2000.

* لاستيلاء هؤلاء المسؤولين على الدولة.

105. Carothers, 1999.

8 من التحليل إلى الإصلاح

النظر إلى الفساد بطرقٍ جديدة

من غير المحتمل أن يتمكن هذا الكتاب من إقناع العالم بأن الفساد يظهر على شكل أربع متلازمات محددة، كما هو مناقش تماماً في الفصول السبعة السابقة. هدفي من وراء ذلك أكثر تواضعاً وعمقاً ويتجسد في أن تتمكن الحجج المطروحة من تغيير نظرتنا إلى الفساد والتنمية والإصلاح. لقد حان الوقت لإعادة النظر في التركيز الحالي على نتائج مؤشرات الفساد التي تنطوي على وجود ذات المشكلة في كل مكان متمثلةً بالنظر إلى الفساد على أنه السبب الأساسي وراء المعوقات في البلدان النامية وأن الإصلاح يعني استئصال السلوكيات الفاسدة من خلال محاكاة ديمقراطيات السوق الغنية. لا يمكننا القول: إن تلك الأفكار خاطئة بشكلٍ مطلق؛ فقد ساعدت في وضع قضية الفساد مرة أخرى على جدول أعمال السياسة الدولية كما عززت من الضغوط على القادة في العالم لتحسين الطرق التي يحكمون بها. غير أن فهم الفرق بين متلازمات الفساد يمكن أن يؤدي إلى مناقشة جديدة وناجعة للتنمية الديمقراطية والاقتصادية والإصلاح والعدالة. وحتى لو أدت هذه المناقشة في نهاية المطاف إلى تجاوز معظم ما تناولته في الكتاب ـ كما هو من المرجح ـ فسيكون قد لاقى النجاح.

الهدف من هذا الفصل الختامي يتلخص في نقطتين. أولاً سأعود إلى بعض المواضيع الأساسية التي تناولتها في الكتاب بشكلٍ جزئي لاستخراج المشكلات التحليلية التي تحتاج إلى المزيد من التوضيح. بعد ذلك سأنتقل إلى موضوع الإصلاح؛ ففي كثير من الأحيان كنت أقترح أن مشكلات الفساد المنظم المختلفة تحتاج إلى ردود فعل مختلفة وأنّ فهم الأسباب الجذرية لها أمرٌ لا غنى عنه. والسؤال الذي يجب أن نطرحه هنا لا يتعلق بخيارات السياسة المتبعة فحسب بل

يرتبط أيضاً بالتوقعات: ما الذي نتوقع تحقيقه من إصلاحات محاربة الفساد، وكيف لنا أن نعرف أننا نجحنا في محاربة الفساد؟ المناقشة التي سأنتهجها لن تقدم أي نوع من «أدوات» محاربة الفساد ـ أو أي «خطط عمل وطنية» ـ فأنا أعارض اتباع مثل هذا النهج. عوضاً عن ذلك، فإنها ستقدم اقتراحات لطرق الاختيار بين إجراءات الإصلاح التي تعتبر في معظمها مألوفة، لكن هناك حاجة للتعريف بها بشكلٍ جماعي وتسلسلي يناسب الفروق التي تكمن في درجة المشاركة وفي المؤسسات المعنية.

ما الذي تعلمناه؟

بدأنا بطرح ثلاثة أسئلة: ما هي الروابط بين التحرر السياسي والاقتصادي من جهة وقوة أو ضعف مؤسسات الدولة السياسية والاجتماعية وأنواع الفساد التي تمر بها المجتمعات من جهةٍ أخرى؟ ما هي متلازمات الفساد الناتجة عن مختلف أشكال تلك العوامل مجتمعة وكيف تختلف عن بعضها؟ ما هي أنواع الإصلاح المناسبة وغير المناسبة لمشكلات الفساد المختلفة هذه؟

يتطلب الرد على السؤال الأول بشكلٍ واضح نقداً شاملاً للنظام العالمي الجديد كونه يمثل رزمة من العمليات ويخلّف أثراً على صنع السياسة الدولية في آنٍ واحد، إضافة إلى المعرفة بشكلٍ كامل بدرجة الفساد الذي يمكن أن نعاني منه في أي يومٍ من الأيام. ومع ذلك، حاولت إظهار الروابط من خلال المقارنة بين الطرق التي ينتهجها الأشخاص لإدارة واستخدام وتبادل الثروة والسلطة في سياق المؤسسات المختلفة من حيث القوة والهيكلية. ومن بين السمات المحددة للمتلازمات الأربع المطروحة، تناولت تيارات التحرر السياسي والاقتصادي من الناحية النظرية وفي تحليل البيانات مفاهيمياً. أقدم هنا فهماً واسعاً «للمؤسسات» لا يقتصر على الأوجه الدستورية أو الإدارية بل يتجاوزها إلى الأوجه السياسية والاجتماعية. وفي بعض الحالات اعتبرت البيروقراطية الوطنية الأساس المؤسساتي بينما اعتبرت حالة الأحزاب السياسية أو نماذج

السلطة التقليدية في المجتمع هي الأهم في حالاتٍ أخرى، وهذا مستوى من التنوع تنزع الوصفات الإجماعية حول الحوكمة إلى تجاهله. أما الإجابة على السؤال الثاني فتمهد لها دراسة مجموعات متنوعة من المشاركة والمؤسسات، كما هو مبين في الفئات والسيناريوهات المقدمة في الفصل الثالث. إن فكرة المتلازمات فكرة مهمة: فهي لا تقتصر على التركيز على نماذج الفساد المختلفة بل تتعداها إلى دراسة شبكة معقدة من مسبباته والآثار الناجمة عنه.

أما الإصلاح ـ وهو القضية الثالثة ـ فهو عبارة عن تعزيز المشاركة والمؤسسات وخلق توازن بينها على المدى الطويل. فالخطط الناجعة لإصلاح الإدارة العامة وتعزيز المجتمع المدني موجودة بوفرة، كما هي الدعوات للتسلح بـ «الإرادة السياسية»، لكن لا بد من وجود رهانٍ كبير على النجاح الذي تسعى النخبة والمجتمع إلى تحقيقه لدرجة أن قياس النجاح لا علاقة له بانخفاض المستويات الإجمالية للفساد: غالباً ما يكون من المستحيل الحكم على ذلك، خاصة عندما يكون التغيير الحاصل نوعياً. من ناحية، يمكن لعمليات الإصلاح الناجحة أن تساعد المجتمع على التصدي للفساد بحيث تأخذ المشكلة نفسها أشكالاً أقل تعطيلاً. لكن من ناحية أخرى أهمّ، فالقضية هي قضية تحقيق «العدالة» ــ تعزيز قدرة المواطنين على السعي لتحقيق مصالحهم الاقتصادية والسياسية والدفاع عنها في وجه الظلم والاستغلال الذي تلجأ إليه النخب من رجال السياسة والاقتصاد. وتعد فرصة المشاركة في عمليات سياسية واقتصادية مفتوحة، وتنافسية، وعادلة، ومقدرة المؤسسات على جعل تلك العمليات مستدامة، والربط فيما بينها، مع قمع أي محاولة للخروج عنها من الميزات الأساسية للمتلازمات الأربع والأهداف النهائية للإصلاح.

المتلازمات والحالات

تتمحور المجادلة المركزية حول وجود أربع متلازمات أساسية للفساد تختلف نوعياً. والسّر لا يكمن في الرقم أربعة: إذ يمكن تخيل وجود الكثير من مجموعات المشاركة والمؤسسات؛ كما يمكن للتحليل العنقودي أن يعزل من

المجموعات بعدد الحالات. إلا أنّ المؤشرات الإحصائية تشير بالفعل إلى نزعة غير مثالية في المشاركة والمؤسسات تقوى أو تضعف وفقاً لأنماط واسعة. وأعتقد أن النماذج المثالية الأربعة التي أقترحها ليست سوى تنويعات شائعة. ففي الوقت الذي لا توجد فيه صعوبة في تحديد الحالات الاستثنائية، نجد أن التحليل العنقودي للبيانات في نحو مئة بلد يظهر إمكانية تصنيفها في أربع مجموعات تعكس تلك التنويعات. لا توجد لدينا بيانات محددة لكل بلد، كما أن بعض الحالات تتجاوز حدود مجموعاتها. ولهذا السبب وضعت بعض تلك البلدان بين الحالات الدرسية. وليس هناك ما يشير إلى أن الفساد ضمن المجموعات متطابق في كل حالة من الحالات. ولهذا فإن المقاربة المتبعة هنا تهدف فقط إلى التساؤل فيما إذا كنا قادرين على استخدام الدليل على المشاركة والمؤسسات لتحديد مجموعات البلدان بشكل منسجم يساعد على توجيه الحالات الدرسية التي تعدّ اختباراً حقيقياً للخطة.

قد تنشأ أسئلة أخرى تتعلق بتأكيدي على الدولة. فالدول تختلف من حيث القوة والمصداقية والأهمية اليومية فيما بين البلدان وداخلها على حد سواء؛ وفي النظام العالمي الجديد حتى الدول الأقوى نادراً ما تكون ذات كيانات مستقلة. إلا أن الدول تبقى ذات أهمية؛ وإلاّ فلماذا يتكبّد الأشخاص التكاليف والمخاطر من أجل إفسادها؟ إنّ اختلاف مستويات وحدة الدول (بمعناها الحقيقي) واستقلالها ينعكس بشكلٍ منقوص في البيانات التي قدمناها حول المؤسسات. لكنّ التعامل مع البلدان الكاملة كوحدات للتحليل يفترض وجود أهمية للأمة ـ الدولة ودرجة من الانسجام داخل كل منها، وقد يكون هذا غير مناسب خاصةً حيث يكون الفساد في أشد حالاته.

هل تختلف الحالات بطرق متوقعة؟ بالنسبة لتلك البلدان، حاولت تحديد أخطر قضايا الفساد فيها وفقاً لفكرة مشكلات الفساد المنظم المطروحة في الفصل الثاني والتي تنطوي على التركيز على أهم قضايا الفساد بالنسبة للتنمية الديمقراطية والاقتصادية. في معظم الحالات، عكست الدراسة إجماعاً عاماً

حول أهم أنواع الفساد التي يجب الأخذ بها. (في الوقت ذاته هناك تداخل كبير في بعض المستويات: فعلى سبيل المثال، تعاني البلدان في كل من المجموعات الأربع من الفساد في قوى الشرطة). الهدف من ذلك هو دراسة الاختلاف النوعي: من يسيء استعمال الثروة والسلطة بحثاً (أو دفاعاً) عن ماذا وما هي تبعات ذلك؟ ولا بدّ أن المجازفة هنا تكمن في نبذ إستراتيجية تهدف إلى تحديد الفروق لصالح إيجادها. وقد حاولت تجنب الخوض في ذلك من خلال تناول البلدان التي تختلف عن بعضها بطرق كثيرة داخل كل مجموعة ومن خلال تحديد مسبق لأشكال التنوع التي توقعت الحصول عليها.

لكن في الكثير من الحالات كانت الفروق المتوقعة هي التي تظهر للعيان. فمجموعة أسواق النفوذ لديها قضايا فساد تمنع التنافس السياسي وتقلل من أهمية مصداقية وفعالية العمليات السياسية؛ وهذه حقيقة تتجاهلها مؤشرات الفساد أحادية البعد. يمكن للروابط بين الثروة والسلطة أن تشكل مشكلة متأصلة حتى عندما يكون العطاء والكسب قانونيين ويتمان علناً. لكن الأهم من ذلك هو أنه في الوقت الذي تكون فيه بلدان أسواق النفوذ ذات أثر على وضع أجندات إصلاح دولية، إلاّ أنها تختلف نوعياً عن غيرها من البلدان. أما بلدان كارتيلات النخبة فهي تمتلك عادة مؤسسات متوسطة القوة فقط بينما الهيمنة الكاملة هي القاعدة لكن من خلف واجهة من التنافس السياسي. وتستولي الأحزاب على البيروقراطية متواطئة مع بعضها لتجميد المنافسين المحتملين. بالنسبة لبلدان حكم الأوليغاركات والعائلات فهي تمتلك مؤسسات أضعف، وتكون معظم السلطة في قبضة نخبة من المتنافسين المدعومين من قبل شبكات شخصية تسيطر على السياسة، والاقتصاد، وأملاك الدولة، والمصالح الخاصة. ويتميز الوضع في تلك الدول بحالة من انعدام الأمن بحيث يرتبط الفساد بالعنف بطرق يندر وجودها في كارتيلات النخبة وينعدم تقريباً في أسواق النفوذ. الفئة الرابعة هي حالات المسؤولين الحكوميين التي تقلب حالات أسواق النفوذ رأساً على عقب، فالسلطة الرسمية، وليست الثروة، هي الدافع وراء معظم

نشاطات الفساد، حيث ينهب المسؤولون الاقتصاد بعد أن يصلوا إلى السلطة، ويتم تبادل الخدمات والصفقات، غير أن الحالات الكبرى لا تعدو كونها سرقة واضحة. فمؤامرات التهرب من الضرائب والرسوم في الصين والمسؤولين الحكوميين في الفلبين الذين تمتد شبكاتهم الشخصية إلى أعماق الدولة والاقتصاد والتحالفات السياسية التي تستند إلى الشركات العائلية الكبرى في كوريا ليست فقط «أكثر فساداً» من فضائح التبرعات السياسية في بلدان أسواق النفوذ، بل تجسد أيضاً نماذج مختلفة من المشاركة والمؤسسات وأنماط مختلفة من الروابط بين الثروة والسلطة.

إن التركيز على المتلازمات يغير من نظرتنا إلى القضايا الإقليمية. ثمة قدر كبير من التخمين حول التباينات بين الفساد «الآسيوي» والفساد «الأفريقي» خاصة بالنظر إلى الاختلافات الكبيرة بين اقتصادات هذه المناطق. فالدول الأفريقية تنزع إلى التجمع ضمن فئة المسؤولين الحكوميين، لكن هناك تباينات محيرة: فعلى سبيل المثال، تمثل بنين حالة حكم الأوليغاركات والعائلات، بينما تنتمي بوتسوانا إلى كارتيلات النخبة. لهذا السبب، يجب أن نكون حذرين في إصدار أي تعميمات حول «الفساد الأفريقي» وعلى الأقل يجب الأخذ بالحسبان الآثار التي تتجاوز النقاط المشتركة الجغرافية والثقافية (وهذه افتراضات أكثر منها انعكاسات للواقع في معظم الأحيان). وبشكل مماثل، نجد الدول الآسيوية موجودة في المجموعات الأربع دون استثناء، حيث تظهر كل من اليابان وكوريا والفلبين وأندونيسيا اختلافات أساسية. من الصعب الادعاء أن البلدان الآسيوية سريعة النمو قد صادفت بعض أشكال الفساد «المفيد» لمدة ثلاثين عاماً في الوقت الذي تختلف فيه مشكلات الفساد بالشكل الذي نراه. قد يكون من الأفضل أن نبحث في كيفية تصدي أو عدم تصدي اقتصادات تلك البلدان لنتائج الفساد لمدة من الزمن، وبالتحديد من خلال السياسات والعمليات السياسية بين النخب وكيفية تغير هذه الروابط عبر الزمن.

بعض نقاط التباين الأخرى التي ظهرت أو لم تظهر تثير أسئلة محيرة. ويطرح الفصلان السادس والسابع أفكاراً حول كيفية وأسباب اختلاف مشكلات الفساد في كلٍّ من الصين وروسيا. إلا أن العديد من المحللين المتخصصين بشرق آسيا سيدهشون لمعرفة أن اليابان وكوريا تقعان في فئتين مختلفتين (وقد لا يقتنعون بذلك). كما أن وجود المكسيك في المجموعة نفسها مع روسيا والفلبين قد يواجه اعتراضات، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مدى حداثة إطلاق اسم «حالة كارتيلات النخبة» عليها. أحياناً يتم التعامل مع حالتي "الزعماء والأتباع" والمحسوبية كمتلازمتين متميزتين. وحسب التصنيف الذي اتبعته، نجد الأولى في مجموعتي «الأوليغاركات والعائلات» و«المسؤولين الحكوميين»، بينما تأخذ «المحسوبية» عدة أشكال في الحالتين السابقتين وفي حالات «كارتيلات النخبة» أيضاً. إلا أن جعل التركيز مقتصراً على تقنيات الفساد من شأنه طمس عوامل كامنة مهمة: «فالمحسوبية والمحاباة» في كل من كوريا والفلبين وكينيا، على سبيل المثال، تنطوي على وجود عدة أنواع للمشاركين وهي ذات نتائج مختلفة تعكس (على ما أعتقد) تباينات منهجية.

ثمة قضية أخرى تتعلق بنقاط الاختلاف ضمن المجموعات. فوضع بلدين في المجموعة نفسها لا يعني أن الفساد الذي تعاني منه البلدان متطابق في جميع جوانبه، كما قد يوحي التوزيع الضعيف نسبياً لمجموعة «المسؤولين الحكوميين» في الشكل 4.3. ففساد «كارتيلات النخبة» تسبب بمأزق سياسي في إيطاليا بينما ساعد النخبة التقليدية التحديثية في بوتسوانا على جعل السياسة ذات مصداقية تكفي لإطلاق نمو مستدام. والسبب في ذلك هو أن إيطاليا مرت بمرحلة استعمار واسع للاقتصاد وجهاز الدولة على يد الأحزاب الأساسية، بينما ركزت أهم حالات بوتسوانا على أجهزة محددة مثل المصارف التنموية ومهام محددة مثل بناء المساكن[1]. في كلتا الحالتين استخدمت النخب حوافز فاسدة للدفاع عن هيمنتها وإثرائها وإخماد المنافسة المحتملة. إلاّ أن بوتسوانا مجتمع

صغير فيه نخبة تتناسب مع حجمه، وكان فيها حزب واحد مهيمن، ولم تكن تمتلك اقتصاد إيطاليا الناضج وقطاع الدولة الكبير والبيروقراطية المتضخمة. وبالتالي، فإن فساد «كارتيلات النخبة» في كلا البلدين يعكس تباينات، مع التأكيد بأن المقارنة أفضل بكثير من أي ادعاء فارغ بأن أياً من البلدين هو «أكثر فساداً» من الآخر.

تصبح الفروق ضمن المجموعات أعظم عندما ننتقل من أسواق النفوذ باتجاه المسؤولين الحكوميين. من ناحية، فإن هذا لا يثير الدهشة: حيث إن ديمقراطيات السوق الغنية تتشابه بين بعضها بطرق كثيرة، وسيكون من المستغرب عدم وجود نقاط مشتركة مهمة بين مشكلات الفساد فيها. لكن كلما انتقلنا باتجاه المجموعات الأخرى نجد أن المؤسسات تصبح أضعف وأجواء الفرص السياسية والاقتصادية أكثر تشعباً وتغيراً، كما تزداد صعوبة التنبؤ بالمخاطر التي تكتنف صفقات الفساد. وكما هي الحال لدى عائلات تولستوي السعيدة والتعيسة، تصبح الأنظمة السياسية والاقتصادية المتقدمة متقدمة بطرق متشابهة بينما يمكن للأنظمة الأضعف أن تعاني من مشكلات شتى وخاصة بها. ففي الأولى تكون القوانين والمؤسسات غير الشخصية قوية نسبياً. بينما تضعف في الأخيرة المساءلة، وتصبح الأجندات الشخصية والعلاقات الداخلية بين النخب السياسية والاقتصادية ذات أهمية يمكن أن تتنوع بدرجة كبيرة.

أبحاث الفساد المقارنة

من بين النقاط الأساسية التي يُعنى بها هذا الكتاب الحاجة لإجراء أبحاث مقارنة شاملة حول الفساد. ويقدم كلٌّ من التحليل الموضح في الفصول والحالات الدرسية المفصلة إسهامات أساسية تضيف إلى معرفتنا لكن، وكما تمت الإشارة سابقاً، فإن المقاربة الأولى تفرض نماذج مشتركة على عدة حالات مختلفة في الوقت الذي تحدّ فيه من اختلاف الدرجة؛ بينما تركز المقاربة الثانية على نقاط التباين والتفاصيل المهمة، لكنها في معظم الأحيان لا تجري مقارنة منهجية بين الحالات. والمستوى المتوسط للمقارنة المطلوبة هنا لن يكون مرضياً تماماً من

خلال اتباع معايير أي من المقاربتين: فهو، على سبيل المثال، لا يعطي وزناً توضيحياً نسبياً للعوامل التي تعرف مجموعاتنا الأربع، كما أنه غير قادر على تفسير التعقيد الكامل لقضايا الفسّاد في أي بلد. ويتناول التحليل الآثار الدولية للفساد من خلال التأكيد على الإجماع على وجهات نظر وسياسات عالمية، ومن خلال مقاييس التحرير الاقتصادي (وإلى حد أدنى السياسي)، لكن بسبب التركيز على نماذج الفساد ضمن البلدان نجد أنها قد تشكل جزءاً من خلفية الحالات الدرسية أكثر مما قد نرغب.

قد يجادل العديدون بأن ثمة تجاهلاً للعوامل الثقافية، خاصة فيما يتعلق بمشكلة ترتبط بشكل وثيق بالقيم الاجتماعية. في الحقيقة أنا لم أستخدم الثقافة بشكل واضح للتعريف بالمتلازمات الأربع؛ وثمة عدة أسباب لذلك. السبب الأهم هو خياري الإستراتيجي بالتركيز على المشاركة والمؤسسات كجوانب مفتاحية في التغيير العالمي وفي السياسة التي تصوغه؛ كي نرى فيما إذا كانت تساعد على التمييز بين متلازمات التغيير. إضافة إلى ذلك، هناك عدد من الإشكاليات حول دور العوامل الثقافية في دراسة الفساد، فغالباً ما تكون النقاشات المستمدة من الثقافة غير متّسقة وتؤكد على أفعال يمكن التسامح بشأنها أو الإشادة بها ضمن ثقافة محددة لكنها لا تؤكد على الأفعال المحظورة. وتُطرح الثقافة لتبرير الحالات الاستثنائية ـ وكسبب لعدم إمكانية إجراء مقارنات واستنتاج حالات تشابه عبر المجتمعات ـ في الوقت الذي تقلّ فيه المطالبات الصريحة بتوضيح ما يمكن للثقافة أن تفسره. هناك ثلاث مشكلات أخرى ذات علاقة بالتفسير نفسه. أولاً، التفسيرات الثقافية المنشأ غالباً ما تتسم «ببعد نظر» مبالغٍ فيه: حيث تُستَعمل تقاليد قديمة لتفسير نشاطات معاصرة، بينما يتم في الوقت نفسه استبعاد تأثيرات أكثر صلة ووضوحاً. أو أنها تكون انتقائية وتبادليّة الأثر، أي أننا نقول: إن الناس يقومون بأشياء محددة: لأن ثقافتهم تملي عليهم ذلك، إلاّ أننا نستنتج عناصر الثقافة من أنماط سلوكهم. ثالثاً، إن المجادلات المستمدة من العوامل الثقافية المتجذرة غير مناسبة على الإطلاق لتبرير التغيير[2].

ومع ذلك، فأنا لا أجادل بالتأكيد بأن الثقافة غير مهمة فيما يتعلق بالفساد، بل أقول بضرورة تحديد وتوضيح مواطن الأهمية التي تتميز بها الثقافة بدلاً من جعلها أول تفسير نلجأ له. ترتبط الثقافة بالتحديد بالإصلاح وهي نقطة سأعود إليها فيما يلي من نقاش. إن الطريقة التي يستجيب بها الناس للفساد وللفرص المتغيرة والعوائق التي تصوغ أشكاله وللنخب والمؤسسات كلها أسئلة ذات أبعاد ثقافية عميقة (خذ على سبيل المثال دور الأسرة والمنطقة الجغرافية في كوريا أو الهوية القبلية في كينيا) وهذه الروابط موضحة في الحالات الدرسية التي تناولتها. كما أن دور الضامنين لصفقات الفساد له علاقة متينة بالثقة الاجتماعية وتقاليد السلطة والتبادل (لنتذكر أهمية الجريمة المنظمة كضامن أساسي في جنوب إيطاليا). وكذلك الأمر بالنسبة للأهمية، بالمعنى الأوسع للكلمة، التي يجدها الأشخاص في قضايا الفساد. وفي سياق البحث، سيتم تصغير الكثير من المشكلات المذكورة أعلاه وعندها سيكون من الضروري فهم المتلازمات المتنوعة للفساد لتحقيق الاستفادة القصوى من التبصرات الثقافية.

الأنماط والبيانات

إن أي أنماط كتلك المستخدمة هنا لا تعدو كونها تبسيطاً مفيداً. وهي تعكس مجموعة من الافتراضات والخيارات، كما ذكرنا أعلاه، وستمهد للمفاهيم والعلاقات الداخلية بشكل عام. تنشأ الفئات الأربع المقترحة في الفصل الثالث من أول سؤال طرحناه من بين أسئلتنا الثلاثة المتعلقة بالروابط بين التحرير السياسي والاقتصادي، وقوة المؤسسات، والأشكال المختلفة للفساد. وجميعها تستند إلى افتراضات عدة: أولاً، أن الفساد لا «يحصل» لمجتمع من المجتمعات، بل يكمن في عمليات أعمق من التغيير الاقتصادي والاجتماعي. ثانياً، أن تلك التغيرات ليست مجرد سمات تميز البلدان، بل تعتبر أيضاً فرصاً وعوائق حقيقية، وثالثاً، أن الأشخاص سيستجيبون لتلك الفرص والعوائق بطرق مفهومة. لهذا السبب من الأفضل اعتبار متلازمات الفساد المفترضة أنماطاً مثالية[3] مفيدة للقيام بتحليل أكثر تفصيلاً للحالات.

إن تطبيق النماذج يثير المزيد من المشكلات. ذلك أن المؤشرات السياسية والاقتصادية على مستوى البلد، والتي يعدّ بعضها أكثر فعالية ومصداقية من غيره، أخذت بالازدياد في السنوات الأخيرة. وكلها تقريباً محاولات لقياس الجوانب المحيّرة لمهام الدولة (المساءلة، وضمان حقوق الملكية، وبالطبع الفساد). معظمها يستند إلى مسوح لرأي الجمهور والخبراء، ولو جزئياً على الأقل، لكن بعضها حديث جداً من حيث المنشأ لدرجة أنه ليس بالإمكان تقفي أثرها أو تقييم موثوقيتها. وفي الوقت الذي تتحسن فيه المناهج المتبعة وتتسع قواعد البيانات، تبقى تلك المؤشرات ذات قيمة دلالية في أفضل حالاتها. وتتعقد المشكلات بالتحديد فيما يتعلق بالتغيرات التي تحصل في حالاتنا: فالمكسيك، على سبيل المثال، انتقلت من حالة كارتيلات النخبة إلى فساد حكومة الأوليغاركات والعائلات، في الوقت الذي مرت فيه كل من إيطاليا واليابان وكوريا والفلبين وأندونيسيا بتغيرات سياسية ذات أنماط وأحجام مختلفة. وفي بعض الحالات من غير الواضح فيما إذا كان من المفترض مناقشة إحدى المتلازمات بصيغة الحاضر أو الماضي. هناك حالات أخرى مثل روسيا ربما يقال: إنها تعاني من أزمة مستمرة، والتعميمات حول سياستها واقتصادها والفساد فيها تتقادم بسرعة كبيرة. مع أن البيانات المتوافرة تغطي مدداً زمنية محددة فقط ويتم جمعها ضمن مدد تمتد من عام إلى خمسة أعوام، لكن مع ذلك لا يمكنني القول كيف تطورت عناقيد المجموعات وما طول المدد الزمنية التي تفصل بين الأزمات والتغيرات النوعية في الفساد في حالات محددة. للإجابة عن ذلك بشكل أفضل لا بدّ من انتظار نشر سلسلة بيانات أطول وملاحظة المزيد من التغيرات المنهجية والتدقيق المستمر لهذا التحليل.

حاولت في هذا الكتاب التعامل مع مشكلات البيانات بطريقتين:

الأولى: هي التأكيد على صحة التراكيب، أي مدى ارتباط عدة مقاييس مع بعضها بطرق متوقعة نظرياً، وبالتحديد مع بيانات تتمتع بدرجة عالية من

ثقتنا[4]. في الفصل الثالث تمّ التعريف بالمجموعات الأربع باستخدام تحليل عنقودي لستة مؤشرات ومن ثم مقارنتها حسب عدد من البيانات الإحصائية الأخرى (الجداول آ ـ ج) من الملحق). من ثم، وفي الفصول من الرابع وحتى السابع بإجراء مقارنة أخرى باستخدام الاعتبارات النوعية لقضايا الفساد. وبشكل عام فإن النتائج منسجمة مع الأنماط والافتراضات الأساسية. ثانياً، تم استخدام الإحصائيات لصياغة الأسئلة بدلاً من تقديم الإجابات: فالتحليل العنقودي هو بشكل أساسي طريقة للتعريف بمجموعات البحث في الوقت الذي يتم فيه التقليل من احتمال الانتقاء الاستباقي للوصول إلى نتائج متوقعة. تشير تلك الحالات إلى أن فهم التيارات ونقاط التباين في المشاركة والمؤسسات يساعد في تحديد المتلازمات المختلفة للفساد. ويكمن التحدي الآن في تحسين الدليل الإحصائي وتطوير نماذج تقدم إشارة أوضح إلى العلاقات والأولويات بين الأشكال المتنوعة، ومتابعة تطوير حالات درسية أكثر غنى وبالتحديد في البلدان التي تخضع لعمليات تحليل أقل من غيرها. قد ينتج عن مثل هذا البحث عدد أكبر أو أقل من المجموعات، ولا بدّ من أنه سيغيّر من فهمنا للفساد الموجود ضمن كل مجموعة، غير أنه سيؤجج الجدل المقارن الذي يهدف هذا الكتاب إلى تشجيعه.

العلاقات بين المجموعات

ثمة سؤال أخير منهجيّ وجوهريّ في آن معاً. لقد توصلنا إلى الفئات التي تشرح بشكل عام الفوارق الكمية والكيفية المهمة. لكن أليس من المحتمل أن يكون ذلك مجرد اكتشاف للآثار الناتجة عن ازدياد مقادير الفساد؟ هذا سؤال جاد، لكني سأجادل بأن الإجابة عليه ليست على القدر نفسه من الأهمية وذلك لعدة أسباب، أحدها أن مؤشرات الفساد المستخدمة في الرسوم البيانية في الفصل الثالث ـ والتي يجدر التذكير بأنها لم تستخدم في تعريف المجموعات الأربعة ـ

مشكوك بمصداقيتها بدرجة كبيرة، وبدرجة أقل، بموثوقيتها[5]. فربما كانت هناك مبالغة في نقاط التباين الكلية بين ديمقراطيات السوق الغنية وبعض المجتمعات مثل روسيا وكينيا وأندونيسيا، حسب المؤشرات المستندة إلى الملاحظة والتي تؤكد ارتفاع مستويات الرشوة في تلك البلدان. وحتى لو لم يكن ذلك صحيحاً، إلا أن «المزيد من الفساد» يمكن أن يعني الكثير من الأمور المختلفة ـ مثل الحالات المتكررة، وتورط المستويات العليا، وارتفاع باهظ في التكاليف السياسية والاقتصادية، ووجود روابط مع العنف ـ والتي تنطوي على وجود عدد من الرهانات المحتملة والمشاركين، كما أظهرت الحالات الدرسية التي قدمناها.

علاوة على ذلك، فإن الاعتقاد بأن حجم الفساد يفسر أنواع الفروق الموجودة في حالاتنا الدرسية يضع عبئاً توضيحياً كبيراً على عامل واحد. تلك الفروق متعددة الأبعاد ومتواجدة على عدة مستويات تتراوح من المواقف تجاه السياسة والثقة الاجتماعية إلى السلوك مثل السرقة والعنف وعوامل أخرى مثل حماية الممتلكات وقوة المجتمع المدني. ومن غير المحتمل توضيح نقاط التباين تلك من خلال عامل واحد فقط. أضف إلى ذلك أنه من غير الواضح فيما إذا كان الفساد بحد ذاته يلقي الضوء على الكثير من مشكلات التنمية، كما يقال لنا أحياناً. الفساد يكمن في عمليات معقدة من التغيير ويتفاعل معها. إنه بالفعل أحد مظاهر تلك العوامل وليس مسبباً لها، وما هو إلاّ تفسير ارتجاعي للفقر[6] والأمراض السياسية، من وجهة النظر العامة التي تنظر إلى الفساد على أنه سبب ونتيجة في الوقت نفسه للصعوبات التي يواجهها التحرير الاقتصادي. لكن فيما يتعلق بكل من الحالات المطروحة هنا، هل يمكن القول: إن الحد من الفساد بنسبة «س» سينتج عنه كمية «ع» من النمو الإضافي أو تحسّن بنسبة «ص» في الدمقرطة؟ إن القيام بالتغييرات المنهجية المطلوبة للتصدي للفساد من شأنه تحقيق أرباح اقتصادية وديمقراطية مهمة، إلا أن هذا يعيدنا مجدداً إلى السؤال المتعلق بماهية مشكلات الفساد في المجتمعات المختلفة وأسبابها الكامنة.

تختلف النشاطات التي نشهدها في المجموعات الأربع عن بعضها في الكثير من الجوانب التي تشمل: «سياسة المال»، العملية المعقدة لتبادل حوافز الفساد من خلال التشبيك بين عدد من النخب، وقيام المسؤولين الحكوميين ببناء الإمبراطوريات الاقتصادية والسياسية، والاستغلال المطلق الذي تمارسه الشخصيات السياسية المتنفذة وأتباع هذه الشخصيات. وتشير لوحات التبعثر في الفصل الثالث إلى وجود نموذج متقطع: معظم حالات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تحظى بمحصلات تنمية مرتفعة على الرغم من وجود الفساد فيها بمستويات ضخمة وأشكال متنوعة. بينما تُظهر حالات حكومة الأوليغاركات والعائلات والمسؤولين الحكوميين تنوعاً كبيراً في مستويات التنمية لديها على الرغم من محصلات الفساد المرتفعة نسبياً فيها. وهذا الانقطاع يخلق صعوبة في تفسير نقاط الاختلاف بين مجموعاتنا الأربع على أساس تراكم نتائج نموّ الفساد. فهناك شيء يتغير في إحدى مراحل العلاقة بين الفساد والتنمية. وأعتقد أن أفضل طريقة لفهم ذلك «الشيء» هي دراسة الاختلاف في أنواع الفساد في المجتمعات واختلاف قدراتها على التصدي له، وهذا يقودنا إلى مناقشة الإصلاح.

الإصلاح: توسيع وجهة النظر العالمية

لقد أصبح الإصلاح المناهض للفساد أحد المقومات الأساسية لسياسات التنمية وهدفاً للكثير من الشركات. فالنظرة التقليدية لتقديم الرشوة والابتزاز على أنهما «زيت» لعجلات البيروقراطية أو تكلفة غير مباشرة يمكن تحمّلها للقيام بالأعمال في بعض مناطق العالم قد أكّدت على اعتبار الفساد عائقاً في وجه التنمية، وتهديداً للممتلكات والمكاسب المشروعة، وضريبة يدفعها أصحاب النزاهة، كما هو مذكور في الفصلين الأول والثاني.

لكن كانت هناك صعوبة في تحقيق نتائج ملموسة، فالمشكلات متجذرة بينما تعد حركة الإصلاح الحالية حديثة النشأة. لقد مضى على تأسيس منظمة الشفافية الدولية أكثر بقليل من عقد من الزمن، كما أن البحث في موضوع

الفساد بقي محدوداً جداً في البنك الدولي حتى عام 1995. أضف إلى ذلك أن معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لمكافحة الرشوة والتي تشكلت فتحاً في هذا المجال ـ والتي أطلقت الجهود بين الحكومات لمعالجة الفساد على نطاق عالمي ومحاربة جذوره في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء ـ لم تدخل حيز التنفيذ إلا في عام 1999[7]. ويواجه الإصلاح تحديات كبيرة: فالفساد يعود بالفائدة على أشخاص يرتبطون مع بعضهم بشكل وثيق ولن يقوموا بالتخلي عن مصالحهم بسهولة، وغالباً ما تزداد الحاجة للإصلاح حيث تكون المؤسسات والمعارضات في أضعف حالاتها؛ وكما ذكرنا سابقاً لا يمكننا قياس الفساد بدقة.

هناك مشكلات أخرى أهمّ، لبعضها علاقة بأجندة التحرير التي صاغت سياسات التنمية: ليس من المبرر أن يعارض الكثيرون فكرة الخيارات السياسية والاقتصادية الأوسع، فجزء من الفساد ينمو بالفعل من «نقاط ضغط» حقيقية ومفتعلة في العمليات العامة. لكن هذا لا يعني أن الأسواق ـ أو العمليات السياسية الأشبه بالأسواق ـ مثل الانتخابات ـ قادرة وحدها على أن تحل محل دولة ومؤسسات سياسية واجتماعية قوية. ذلك أن تقليص دور الدولة ليأخذ شكلاً من أشكال «الحوكمة» ـ أي إن تكون نوعاً من الحَكَم الاجتماعي ـ يزيد من صعوبة تعبئة المشاركين في الحياة العامة والحدّ من مخاطر الإصلاح على المواطنين العاديين. ولم يثبت فقط وجود صعوبة في تطوير التنسيق المأمول بين التحرير الاقتصادي والسياسي[8]. بل إنّ التحرير في أيٍّ من المجالين من دون وجود مؤسسات قوية وقادرة على تحمل المسؤولية يتحول بسرعة إلى فرص تمتلكها أقلية متنفذة، وحالة من عدم الاستقرار والحرمان بالنسبة للكثيرين، وروابط مشبوهة بين الثروة والسلطة.

تكتيكات من دون إستراتيجية؟

إنّ هذه المقاربة للإصلاح غالباً ما تحكم على البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة من حيث ما قد تفتقر إليه عند مقارنتها بديمقراطيات السوق

الغنية، وليس من حيث القوى التي تصوغ مشكلات الفساد فيها. وغالباً ما تأتي الإصلاحات المستوردة من المجتمعات المتقدمة على شكل مكافحة الجريمة حيث يتم من خلالها استخدام العقاب و(على نحو أقل) الحوافز الإيجابية لاستهداف أنواع محددة من السلوكيات الفردية أو الاعتماد على نموذج للشفافية مؤسس على دور الإعلام والمواطنين كناخبين أو مستهلكين في تجنب الفساد أو المعاقبة عليه من خلال خيارات خاصة بهم، بصرف النظر عما إذا كان الأشخاص أو الصحافة قادرين على أداء تلك المهام. لا توجد أي مشكلة في معظم هذه الأفكار سوى أنها لا تهتم كثيراً بالعوامل المنهجية التي تصوغ الفساد وتجعله مستديماً أو بالبنى المؤسسية والاجتماعية التي يتطلب أي نموذج إصلاح وجودها. وبشكل مماثل، نجد أن دور المجتمع المدني الذي تتزايد أهميته في معظم نماذج الإصلاح يتجسد بتجارب ديمقراطيات السوق الغنية، على الرغم من أن تلك المجتمعات تعاني في معظمها من الفقر والتفرقة والترهيب وكل ما ليس له علاقة بما هو مدني.

لتلك الأسباب نجد أن إجراءات مكافحة للفساد في إحدى السياقات قد تكون غير مناسبة أو ضارة في سياق آخر. على سبيل المثال، هناك اعتقاد بأن إطلاق انتخابات تنافسية في كل من كينيا وأندونيسيا قبل توفير الموارد المشروعة ونظام قضائي وحزبي فاعل جعل الفساد يتفاقم فيها. كما أن خصخصة الاقتصاد الروسي في ظل غياب هيكلية مؤسسية داعمة، ووجود نظام سياسي مشكوك بقدراته لم يؤد إلى تفشي ظاهرة الفساد وحسب، بل أدى أيضاً إلى ظهوره بأشكال مدمرة. فحتى عندما تتمتع الدولة بنوع من المصداقية، نجد أن توسيع القوانين وتشديد العقوبات قد يؤدي فقط إلى إخراج «الهواة» من اللعبة تاركين الساحة لكبار «المحترفين» ليتولوا الأمر. كما أن هذا قد يخلق فرص فساد جديدة أمام المسؤولين عن إنفاذ القوانين. وفي أسوأ الحالات، عندما يكون هناك دفع عام باتجاه الإصلاح، فإن ذلك يكون من قبيل ذر الرماد في العيون لإخفاء الحالات المستمرة من إساءة استعمال السلطة. وبالفعل فعندما ننظر إلى الفساد

على أنه مشكلة تظهر على شكل صعوبات تنموية ونقاط خلل في التوازن على المدى البعيد، فإن العجب ليس في وجود قدر كبير من الفساد، بل في أنه كان من الممكن السيطرة عليه في أي وقت من الأوقات. لكن وجهة النظر هذه قد تقدم لنا مفاتيح مهمة للنجاح إذا ما فكرنا في الإصلاح ليس كإجراءات محددة يتم اتخاذها، بل كعملية تنموية أساسية بحد ذاتها.

استجابات منهجية لمشكلات منهجية

ثمة إغراء مفهوم في أن نمطر الفساد بكل الأفكار الجيدة التي قد تخطر على البال. تقدم «مجموعة الأدوات» مجموعة متنوعة من «الممارسات الفضلى»، لكن كيف يمكن أن تنجح أو تفشل هذه الإصلاحات في سياق محدد؟ ومتى يكون مجتمع من المجتمعات مستعداً لتنفيذها بشكل فاعل؟ إن الإصلاح الذي يؤكد على العقاب والوقاية غالباً ما يتعامل مع صفقات الفساد على أنها مشكلات مستورة ومع مرتكبيها على أنهم منحرفون. لكن إذا كانت المشكلة منهجية ومتجذرة في المجتمع وتنميته، فإن على الإصلاح أن يعبىء مصالح وطاقات المجتمع نفسه.

إن القوى التي تبقي على الفساد ضمن حدود معينة في مجتمع متقدم ليست هي بالضرورة القوى نفسها التي بدأت بالسيطرة عليه في الأصل. فالقوانين والعقوبات والمواقف الفاعلة المناهضة للفساد هي «نتائج» التنمية الديمقراطية والاقتصادية بقدر ما هي «أسباب» لها. وبهذا يكون للإصلاح أبعاد اجتماعية مهمة: يجب أن «تُرى» القوانين والإجراءات على أنها تنسجم مع القيم الثقافية ومفاهيم العدالة والسلطة المشروعة، وكذلك الأمر بالنسبة لردود الفعل المتوقعة من المواطنين. ففي بعض المجتمعات، يساعد حثّ المواطنين على الإبلاغ عن حالات الفساد على توليد ردود فعل مفيدة. لكن في مجتمعات أخرى يرفض المواطنون القيام بذلك لأسباب تتراوح بين عدم الثقة بالحكومة وقوى الأمن وبين ما علق في أذهان الناس من المراحل التي كان يجبر فيها المواطنون على إدانة بعضهم (فرنسا ما بعد الحرب هي مثال على النوع الأخير). ولذلك ينبغي أن

تأخذ جهود تعبئة المجتمع المدني بعين الاعتبار الأنماط ذات العلاقة بالهوية، والطبقات الاجتماعية، ومستويات الثقة، ومواقف المواطنين والقادة من الفساد[9]، وتقاليد المعاملة بالمثل، والنظم القانونية المعقدة. على سبيل المثال، أدت الجهود التي بذلتها الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ لمدة ثلاثين عاماً إلى وضع أصبح فيه سبعة مواطنين من أصل عشرة يقولون: إنهم راغبون بالإبلاغ عن حالات فساد. إلاّ أن الوصول إلى تلك المرحلة تطلب عملية طويلة من الربط بين الإصلاح من جهة واللغة والعلاقات الاجتماعية والقيم التقليدية من جهة أخرى[10]. وفي الوقت الذي يجب أن ينسجم فيه السلوك مع القانون، لا بد للقوانين من أن تتناسب مع المجتمعات بطرق واقعية، كما هو الحال في مجتمعات أسواق النفوذ (وربما بإفراط في بعض الأحيان). فمراقبة الفساد والمعاقبة عليه تكون أكثر فعالية عندما يدعمها الرأي العام، وعندما يكون لدى الأشخاص بدائل سياسية واقتصادية حقيقية للتعامل مع ممارسات الفساد وأصحابه. ثم إن الإصلاح عملية مستمرة: فكما رأينا في ديمقراطيات السوق الغنية، هناك حاجة إلى القيام بتجديد مؤسسي وتعزيز المشاركة والمنافسة من وقت لآخر.

على الرغم من أن مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تعاني من مشكلات فساد متأصلة وذات أكلاف مرتفعة، إلاّ أنها تتحمل الفساد الذي تعاني منه على المدى البعيد. حيث تشير المتلازمات والحالات الدرسية التي نتناولها إلى أنها تحقق ذلك بطرق مختلفة ـ أولاً من خلال هيكلية مؤسسية مشروعة وفاعلة، وثانياً من خلال التسويات السياسية بين النخب الأساسية[11]. وتشكل إستراتيجية الحوكمة الأولى نواة أجندة الإصلاح العام، بينما قد تكون الثانية متاحة أكثر بالنسبة للكثير من المجتمعات على المدى القصير إلى المتوسط. ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن اعتبار أيٍّ منهما حلاً مناسباً لكل الأوقات: لنأخذ على سبيل المثال، بالنسبة للحالة الأولى، المشكلات السياسية في الولايات المتحدة وعدم المرونة الاقتصادية في اليابان، وبالنسبة للحالة الثانية أزمة إيطاليا

السياسية في عام 1993 أو انزلاق المكسيك الظاهر نحو فساد أكثر تعطيلاً. وكما لاحظنا سابقاً، يمكن لحالة كارتيلات النخبة أن تفقد مرونتها مع الوقت وتصبح هشة[12] . فقد يكون فساد كارتيلات النخبة في كوريا ساعد في تحقيق نمو مبكر، إلا أنه أضعف قدرة البلاد على تجنب الانهيار في عام 1997 . ومع ذلك نجد أن التسويات السياسية النخبوية قد تساعد على تفسير المفارقة بين النموّ الاقتصادي السريع في عدد من البلدان الآسيوية والمشكلات المدمرة في الكثير من البلدان الأفريقية التي كانت تمتلك بعد الاستقلال فرصاً لتحقيق النجاح الاقتصادي مقارنة مع تلك التي امتلكها منافسوها الآسيويون الفقراء آنذاك. ففي الحالات الآسيوية، استطاعت النخبة السياسية ـ الاقتصادية إثراء وترسيخ ذاتها عن طريق صفقات الفساد، لكنها في الوقت نفسه اتبعت سياسات تنمية اقتصادية متناسقة مع الحفاظ على الفساد في حدود المتوقع. وبالمقارنة، نجد أن الصعوبات التي مرت بها الكثير من البلدان الأفريقية كانت مصحوبة بجهاز دولة ضعيف ومجتمعات مجزأة و نخب غير آمنة تمارس «فساداً سريعاً ومتقدماً» وبشكل غير محدود[13] .

يوحي مثل هذا التخمين إلى أن مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة قد تجسد إستراتيجيتين مختلفتين تماماً للإصلاح ـ الأولى هي إستراتيجية بيروقراطية ـ تقنية ـ إدارية تهدف إلى الحدّ من الفساد واستئصاله، بقدر الإمكان، والثانية إستراتيجية سياسية لاحتواء آثاره. بالنسبة لبلدان الأوليغاركات والعائلات وبلدان المسؤولين الحكوميين، فهي تفتقر إلى الأسس المؤسسية التي تمتلكها مجتمعات أسواق النفوذ، ومشكلات الفساد التي تعاني منها تجعل من الصعوبة بمكان بناء مثل هذه الأسس. وغالباً ما تكون النتيجة هي الوقوع في شرك ارتفاع الفساد و تدني التنمية[14] . إن بناء هيكلية متينة من المؤسسات الاجتماعية والسياسية والحكومية هو مهمة الأجيال فتسويات كارتيلات النخبة قد تقدم أساساً عملياً للتنمية الديمقراطية والاقتصادية على المدى المتوسط، في الوقت الذي لا تهدد فيه النخب التي قد تقاوم الإصلاح. لا بدّ أن مجتمعات

كارتيلات النخبة ستتابع بناء الهيكليات المؤسسية الوطنية تلك (رغم أني سأوضح أدناه أن «رزمة الإجماع» على الشفافية والإصلاحات الإدارية قد تكون مناسبة لهذه المتلازمة أكثر من غيرها). وكما ذكرنا سابقاً، تقدم كل من إيطاليا والمكسيك أمثلة تحذيرية حول مخاطر هذه الإستراتيجية. غير أن الرجوع إلى سجلات جهود الإصلاح البيروقراطي في الفلبين أو الانتخابات التنافسية في كينيا وأندونيسيا لا يبعث على قدر أكبر من التفاؤل. فالمجتمع الذي يقوم ببناء اقتصاده بالتدريج ويضع أسساً لمجتمع مدني تحت قيادة تكتل احتكاري قد يمتلك رهاناً أفضل لتحقيق النجاح المنشود.

تهدف المناقشة الآتية للإصلاح إلى طرح أسئلة تتعلق بإستراتيجية المدى المتوسط إلى المدى البعيد. ولن أقدم فيها حلولاً علاجية جديدة تتعلق بالمؤسسات أو بالإدارة العامة. بل سيكون التركيز على تحقيق وتعزيز توازن جديد بين المشاركة والمؤسسات واختيار إجراءات مضادة (معظمها مألوفة) تناسب مجتمعات محددة وتنفيذها وفقاً للتسلسل المناسب وتجنب التغييرات التي تحدث ضرراً بدلاً من تحقيق الإصلاح. إن تنفيذ «الممارسات الفضلى» حيث تهيمن المؤسسات الضعيفة وتسيطر المصالح الفاسدة قد لا يحقق الكثير. ذلك أن الرفع من مستوى التوقعات مع الفشل في تحقيق الإصلاح يضيع فرصاً نادرة ويزيد من صعوبة الجهود اللاحقة. تتطلب إستراتيجية المدى الطويل التفكير بحرص بما هو ممكن كخطوات متوسطة في معظم الأحيان. كما تتطلب إجراءات الإصلاح لبناء الأسس المؤسسية والدوائر السياسية إلى تمكين المجتمعات من التصدي للفساد الذي تواجهه، إذ إن تحويله تدريجياً إلى أشكال أقل دماراً هدف أفضل وأكثر استدامة على المدى الطويل من السعي المباشر إلى استئصال قدر كبير منه.

مثل تنموي

إن لم تقم المجتمعات التي تعاني من مستويات مرتفعة من الفساد بمحاكاة بسيطة لديمقراطيات السوق الغنية أو بالسعي لتحسين علاماتها على قوائم

مؤشرات الفساد، فما الذي ستصبو إلى تحقيقه؟ في الفصل الثاني طرحت نموذجاً تنموياً عاماً جداً: نظام تكون فيه المشاركة السياسية والاقتصادية مفتوحة وفاعلة ومتوازنة بشكل واسع ـ بحيث لا يهيمن ممثلو السياسة على الاقتصاد، والعكس بالعكس ـ وبحيث يكون النشاط في كلا المجالين مستداماً وتديره دولة ومؤسسات سياسية واجتماعية قوية. ساعد ذلك المثل على تحديد متلازمات الفساد الأربع التي ذكرناها، لكنه يمكن أن يكون أيضاً بمثابة نجم القطب الذي يرشد عملية الإصلاح. فالمؤسسات القوية والمشاركة المتوازنة تمكّن المجتمعات من معالجة نشاطات الفساد بفعالية أكبر. كما أنها تقدم للمواطنين والمؤسسات خيارات اقتصادية وسياسية غير فاسدة للدفاع عن مصالحهم. ونادراً ما يختفي الفساد في مثل ذلك النظام، لكن إذا كان تحليلنا سليماً فإنه سيظهر بأشكال أقل تعطيلاً. أضف إلى ذلك أنه فيما يتعلق بكون الفساد فعلاً نتيجة وسبباً للتحرير غير الكامل، من غير المحتمل أن تقع الفعاليات السياسية والاقتصادية ذات المؤسسات الجيدة والتنافسية تحت هيمنة النخبة الفاسدة أو أولئك الذين يدفعون الأموال لتحقيق ما يريدونه.

للوهلة الأولى يبدو أن ذلك المثل هو طريقة أخرى للقول: إنه على المجتمعات النامية محاكاة ديمقراطيات السوق الغنية، لكنه في حقيقة الأمر ليس كذلك: فالمجتمعات المتقدمة نفسها غير قادرة على تحقيق هذا المثل، كما تشهد عليها مشكلات الفساد التي تعاني منها. كما أن للمثل أبعاداً عدة ـ مؤسسات من عدة أشكال وحلبتان مختلفتان للمشاركة ـ تجعل من الإصلاح يعتمد بقوة على المسار الذي يسلكه. قد تنشأ مشكلات في عدد من المجموعات المختلفة، فالرحلة اتجاه الهدف لن تمر عبر بعدٍ وحيد من تنمية أقل إلى تنمية أكثر، بل ستعتمد إلى حد كبير على مجموعة من الصعوبات المحددة في بلد معين. على سبيل المثال، لا يتحتم على مجتمعات المسؤولين الحكوميين المرور بـ «مرحلة» حكومة الأوليغاركات والعائلات في محاولتها للإصلاح.

بالمقارنة بين متلازمات الفساد الأربع ومثل التنمية يمكننا التوصل إلى عدد من الخطوات الإستراتيجية للتعامل مع كل حالة منها على حدا مع ضرورة تجنب بعض المبادرات.

أسواق النفوذ

في بلدان أسواق النفوذ تكون المؤسسات قوية، وتتمتع بشرعية؛ وفي حالة البيروقراطية تكون مستقلة نسبياً، بما يكفي للنخبة السياسية كي تجد أن الوصول إليها يجتذب اهتمام المصالح الاقتصادية. ويحظى المصلحون بعدد من المزايا، فتحرير السياسة والأسواق إلى حد هو ما أمرٌ واقع، مما يحدّ من حالة التغيّر المستمر وعدم التوازن الذي تمر فيه الكثير من المجتمعات الأخرى، كما يحد من نقاط الضغط التي تدافع عنها المصالح الفاسدة القوية والمحصنة؛ لأنها تحقق لها الأرباح. وبشكل عام تكون قوانين إصلاح مهام الدولة، وتطبيق القانون، والشفافية قابلة للتطبيق وتتمتع بدعم واسع.

إلا أن الفساد يبقى موجوداً في تلك الأنظمة. فالقيام بنشاطات محددة ـ نظام «دفع المال للحصول على دور» ـ في حالات الرشى البسيطة في عدد من الولايات والمراكز الأميركية والممارسات المالية السياسية الفضائحية في ألمانيا واليابان، أو على مستوى آخر فساد الشرطة الذي يظهر في الكثير من الديمقراطيات المتقدمة ـ لا يهدّد الازدهار بشكل أساسي. لكن شكوك العامة في السياسة وعمليات التمويل السياسية في الولايات المتحدة، والمصالح المتناحرة، والافتقار الواضح إلى المنافسة بين الأحزاب على كثير من المستويات في حالات أسواق النفوذ ليست مجرد مشكلات ثانوية، بل هي روابط بين الثروة والسلطة تلغي جودة الدمقرطة. ففي الكثير من الديمقراطيات، وبالتحديد في الأنظمة الرئاسية والفيدرالية، تزداد نقاط النفاذ، لكن عندما يتحول النفاذ إلى سلعة تجارية، يصبح أولئك غير القادرين على خوض اللعبة نزاعين إلى الشكّ، كما تشير بيانات استطلاعات الرأي في الفصل الرابع من الكتاب. كما تضعف المساءلة ويخسر الدور الحكومي مصداقيته كمرجع اجتماعي ومدافع عن

الممارسات العادلة ـ وهو الدور الذي وضعته سياسات التنمية الإجماعية. وخير مثال على تلك التطورات ما حصل مؤخراً من فضائح الشركات في الولايات المتحدة وغيرها من الأماكن، فالتعويضات التي يتقاضاها المديرون التنفيذيون، والذي يعد مفرطاً وفقاً لأي معايير منطقية، لا يرتبط بأداء الشركات بأي شكل من الأشكال، أو بالمعاملة المتعجرفة مع الموظفين العاديين فيها. إن العديد من تلك المشكلات لا ينطوي على اللاشرعية ـ إحدى سمات التحرير غير المقيّد، لكن عندما تصبح مرتبطة بقضايا فساد منظم في نظر الجمهور فإنها تضعف المصداقية العامة للمؤسسات وفعالية مشاركة المواطن.

وبشكل أساسي، تنحرف أسواق النفوذ عن مثلنا التنموي في جانب المشاركة. فمستويات الإقبال على الانتخابات في الكثير من الديمقراطيات الراسخة هي في نسب متوسطة فقط وفي بعض الحالات قد تكون في تراجع كبير. كما أن الثقة المتبادلة بين الأشخاص والآراء تجاه القادة والمؤسسات تشكل مصدر قلق كبير[15]. فغالباً ما يكون الفساد الملحوظ عاملاً محبطاً لمستويات الثقة في اليابان[16]، كما أن آراء الأميركيين حول تأثير المال (الفصل الرابع) ذات أثر سلبي على زيادة المشاركة في الحياة السياسية هناك. والعكس صحيح أيضاً: إذ هل يمكن للمواطنين الاستجابة بشكل فاعل من خلال انتخاب المشرعين في نظام سياسي يكرّس تدفق الأموال فيه الوضع الراهن وتعاني فيه المنافسة الانتخابية من ضعف ــ مقارنة مع التنافس بين الأحزاب؟ إن مبدأ التمثيل النسبي أي تقسيم الوظائف حسب التبعيات السياسية في ألمانيا، وعدم رغبة الناخبين وأصحاب القرار بمعاقبة كبار الشخصيات المتورطة في فضائح يدل على أنه حتى حالات الفساد الكبيرة نادراً ما تؤدي إلى تغيير سياسي مهم. وباستثناء قصة حدثت في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، مازالت المنافسة السياسية في اليابان تحصل في معظمها داخل حزب الديمقراطيين الأحرار بقدر ما تحصل بين الأحزاب، كما أن الصفقات التي تعقد مع قطاع الأعمال

تهيمن على السياسة بشكل عميق. وبالنتيجة، نجد أن الكثير من مجتمعات أسواق النفوذ ليست منفتحة بالقدر الذي تدعيه عندما توصي بلدان أخرى في العالم باتباع نهج الإصلاح الخاص بها، وفي الوقت نفسه تتجنب قضايا أساسية تتعلق بالعدالة من خلال شرعنة ما قد يعتبره بعضهم إساءة استعمال للسلطة. لكن مع ذلك، لا تعتبر تلك الترتيبات خاصة بكارتيلات النخبة: فالنخب الوطنية لا تستخدم حوافز الفساد لدعم موقفها العام في وجه التنافس المتنامي، كما أن الفساد لا يكرس شبكات نخبوية تضم قادة في مجال الأعمال، وبيروقراطيين، وضباطاً عسكريين كما عرضنا لذلك في الفصل الخامس. أضف إلى ذلك أن العلاقات بين نخب الأحزاب يميزها الجمود وليس التآمر (على الرغم من أنه مألوف)، وتنزع إلى عدم إنتاج نوع من الاستعمار الحزبي للبيروقراطية.

ثمة مفارقة في أن على مجتمعات أسواق النفوذ ـ والتي تعتبر بشكل واسع ديمقراطيات ناجحة ـ التنبه لنقاط الضعف السياسية لديها. فلا توجد أي مشكلة في جعل الأحزاب والمرشحين يستعطفون المواطنين المستقلين للحصول على دعم مالي والسماح للأشخاص بالتعبير عن آرائهم السياسية من خلال التبرعات المعقولة. مثل تلك الممارسات قد تكون أحد مصادر الحيوية الديمقراطية. وبالمثل، فإن وجود المسؤولين المنتخبين الأقوياء والعمل على الاستمرارية ضروريان للسياسة الانتخابية. كما أن الأحزاب والمسؤولين المنتخبين سيحاولون دوماً جعل مناصبهم أكثر أمناً. لكن المشاركة تصبح ضحية حيث تكون المنافسة شكلية أكثر منها حقيقية وحيث يعتقد المواطنون ـ محقين أو غير محقين ـ أن المصالح المالية تسيطر على السياسة والحياة السياسية. على بلدان أسواق النفوذ إعادة النظر في قوانينها الانتخابية والحزبية والاهتمام بشكل خاص بالأنظمة المالية السياسية. ففي الفئة الأولى، أدى نظام الاقتراع لقائمة الحزب في اليابان إلى تفشي الفساد لسنوات كثيرة. وفي الفئة الثانية، باشر نظام التمويل السياسي الفيدرالي الأميركي في السيطرة على الرشوة المتفاقمة

بدلاً من التشجيع على حياة سياسية منفتحة وتنافسية؛ ومع ذلك نجده يفشل في الاثنين معاً، طبقاً للرأي العام. كما أنه لا يقوم إلا بالقليل نسبياً لكبح خطر الابتزاز الذي قد يمارسه أصحاب المناصب الآمنون والمترهلون. ومن بين التغييرات الإيجابية التي يمكن تحقيقها إعادة تركيز قوانين التمويل السياسي على تشجيع المنافسة بين الأحزاب المختلفة والمنفصلة، وإنشاء المزيد من الدوائر البرلمانية الأحادية الأعضاء للحد من التآمر الحزبي أو تشجيع عدة أشكال من التمثيل الكبير لتجنب نموذج التنافس الياباني الموجود داخل حزب مهيمن، وابتكار طرق وحوافز لتمويل نشاطاتها على نحو واسع. ويمكن لجعل السباقات الفردية أكثر تنافسية، من خلال تقديم الدعم للأحزاب الجديدة، بحيث يسهل عليها تحدي شاغلي المناصب، أن يساعد على الحد من الفساد بطريقة غير مباشرة من خلال زيادة المنافسة والمشاركة العامة. فظهور مقاومة كبيرة بين شاغلي المناصب، الذين يقومون بأنفسهم بوضع القوانين، هو بالتحديد ما يشجع على انتشار اللامبالاة بين الجمهور، ما يعكس وجود مشكلة في التنافس في الولايات المتحدة وغيرها من أنظمة أسواق النفوذ.

لا توجد مجموعة واحدة من الإجراءات التي تضمن إحياء المنافسة السياسية وتجديد المصداقية العامة، لكن ثمة محاولات للتفكير بالأمر بطريقة جديدة، وهناك عدد من الاحتمالات المتوافرة لتجريبها. ففي ولايتين أمريكيتين مختلفتين تماماً ـ مين وأريزونا ـ انتشرت مبادرات «الحياة السياسية النظيفة» التي تقدم خيار التمويل الكامل المقدم من الجمهور للمرشحين الذين يحققون في البداية مستويات معقولة من دعم الناخبين لهم وذلك في الدورات الانتخابية الأولى. ويحق للمرشحين الراغبين بالقيام بحملاتهم بموجب القوانين القديمة الحصول على تبرعات خاصة والإفصاح عنها، غير أن المؤشرات تدل على أن مرشحي «الحياة السياسية النظيفة» يتمتعون بشعبية حسب الرأي العام[17]. إحدى المقاربات الأخرى المتبعة هي وجود نظام «الثقة العمياء» الذي يتم بموجبه جمع المساهمات الخاصة من خلال بيت مقاصة مركزي وتوزع على المرشحين

والأحزاب دون أي إشارة إلى مصادرها. ويتم الاحتفاظ بسجلات المساهمات ضمن تلك الهيئة لأغراض قانونية لكنها ليست متاحة للعامة كما، يُمنح المساهمون مدة سماح يستطيعون خلالها استرداد مساهمتهم. الفكرة الأساسية وراء نظام «الثقة العمياء» ـ التي تنفّذ بطرق محدودة في كوريا الجنوبية والمملكة المتحدة، وتحظى باهتمام كبير في تشيلي ـ لا تتعلق بكون مصادر التمويل سرية بل بعدم قابلية إثباتها بحيث تضعف نفوذ المتبرعين والمرشحين غير المبالين بالاعتبارات الأخلاقية على حدٍّ سواء.

وبطريقة أخرى يمكن لصيغة صناديق المنح المالية الموازية مكافأة الأحزاب على تسجيل الناخبين وتحقيق زيادات في الإقبال على الانتخاب، كما يمكنها تحقيق زيادة في الإسهامات الصغيرة على الرغم من أنها قد لا تصل إلى حجم الإسهامات الكبيرة. وإذا ما وضعنا معارضة شاغلي المناصب جانباً للحظة واحدة، يمكننا تخيل وجود «ضريبة» على الإسهامات الكبيرة التي من شأنها قلب النسبة في صندوق للتمويل العام. ما أريد التوصل إليه هو أن هناك الكثير من الطرق التي يمكن تصورها لتعزيز ثقة الجمهور في الحياة السياسية الانتخابية. وحتى شاغلي المناصب الآمنين حالياً يمكنهم الاستفادة من نظام يتمتعون في ظله بالمزيد من المصداقية الشعبية. وأياً كانت خياراتنا ينبغي تثقيف الجمهور بطرق واقعية حول ما يمكن للإصلاح تحقيقه أو عدم تحقيقه وحول المسؤولية التي يضطلع بها المواطنون في إنجاح النظام. فغالباً ما تكون التشريعات الخاصة بتمويل الحملات في الولايات المتحدة مصحوبة بوعود رنانة حول حقبة جديدة من الحياة السياسية النظيفة مما يرفع بذلك التوقعات التي تؤدي إلى المزيد من الانتقاد عندما يتبين أن الأمور بقيت على حالها.

هذا بدوره يشير إلى وجود مشكلة أعمق. فقد حاولت مجتمعات أسواق النفوذ الحد من الفساد جزئياً من خلال شرعنة الدور السياسي للثروة، وبشكل عام فإن اقتصاداتها المفتوحة تعمل بشكل جيد نظراً لهيمنة البنى الحكومية المؤسسية القوية. لكن كما هو متوقع، فإن السياسات التي تصدر عن العملية السياسية تفضّل المصالح المدعومة مالياً في الكثير من الحالات. وسواء أكانت

تلك السياسات حكيمة أم لا، فإن الكثير من المواطنين ينظرون إليها في كثير من الأحيان على أنها نتيجة للنفوذ المجحف أو الفاسد: في الديمقراطيات، كما هو الحال في أي مكان آخر، تعد قضايا الفساد أفضل طريقة لانتقاد نظام الحكم من دون تحدي سلطته أو طريقته في الحكم بشكل مباشر. وبهذا قد تتعرض ديمقراطيات السوق الغنية مع كل إنجازاتها إلى سياسات من شأنها إضعاف ثقة الجمهور ومشاركتها في الحياة السياسية بشكل مستمر.

ينبغي على بلدان أسواق النفوذ أن تنظر إلى مشكلاتها الخاصة بطريقة جديدة أيضاً. فمعظم شركاتها الكبرى لها تاريخ عميق من التورط في الفساد في أماكن أخرى. وبالفعل، قبل التوقيع على معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي التي تمت المصادقة عليها مؤخراً لم تكتف العديد من بلدان أسواق النفوذ بالسماح للشركات بدفع الرشوة في الخارج، بل تجاوزت ذلك إلى اقتطاعها من فواتير الضرائب المترتبة عليها في الداخل. وتعد معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي تغيّراً مرغوباً، كما هو الحال بالنسبة لمعاهدة مماثلة بين أعضاء منظمة الدول الأميركية، إلاّ أن التكامل الاقتصادي العالمي مستمر ويستمر معه التناحر على أسواق التصدير بين القوى الاقتصادية في الوقت الذي قد يؤدي الدفع إلى مزيد من الانفتاح إلى ضعف الدول في مواجهة الثروة الخاصة. وبينما تنهمك بلدان أسواق النفوذ والمنظمات الدولية في جهود الإصلاح، فإن عليها أن تتجاوز النظر إلى معدلات حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كمعيار للرفاهية وأن تحاول ألاّ تسلب مؤسسات البلدان النامية قوتها. كما يتحتم عليها إدراك أهمية الحياة السياسية المفتوحة والتنافسية ليس كمجرد وسيلة لتحقيق غايات التنمية المختلفة بل أيضاً كشيء ذي قيمة كبيرة بحدّ ذاته.

كارتيلات النخبة

تتمتع معظم بلدان كارتيلات النخبة بتحقيقها لاقتصاد السوق وحياة سياسية متزايدة الانفتاح، لكن غالباً ما تتآمر كبار الشخصيات خلف قناع من التنافس السياسي وتستعمر كل من جهاز الدولة وأجزاء من الاقتصاد. ولمتلازمة الفساد

هذه مخاطرها والتكاليف الخاصة بها، كما أوضحنا سابقاً، ثم إن مضامينها معقدة وتعتمد على ما يختار أصحاب النخبة القيام به من خلال النفوذ الذي يمنحهم إياه الفساد. على سبيل المثال، تمكنت احتكارات النخبة في كوريا وبوتسوانا من مواصلة أجندات التنمية لديها بشكل فعال: ومن جهة أخرى كان الحكم في كوريا ما قبل الدمقرطة عبارة عن عملية وحشية وعنيفة. كما أن إيطاليا مرت بنمو ثابت خلال مراحل عدة في الحقبة التي سبقت عام 1993 لكن الدولة كانت غير فعالة على الرغم من أنها كانت تبسط سلطتها على نطاق واسع. وبشكل تدريجي، بدأ نظام «حكم الأحزاب» والأحزاب المكونة له يفقد حيويته السياسية ـ مما يشير إلى أنّ تسويات كارتيلات النخبة عرضة للكساد بعد مدة من الزمن حتى لو كانت لها فوائد مبكرة. ونؤكد هنا أن الأمر يعتمد على مَنْ في يديه زمام الأمور. فقد تستخدم النخب الأخرى علاقاتها الفاسدة للحفاظ على الهيمنة من أجل الهيمنة. وتعد الباراغواي التي تنضم إلى هذه المجموعة مثالاً على ذلك النمط السياسي خلال المراحل الأخيرة من أيام حكم ألفريدو شتروسنر التي امتدت لخمسة وثلاثين عاماً.

لتحويل بلدان احتكارات النخبة إلى المثل التنموي الذي أشرنا إليه آنفاً لا بد من المواظبة على تعزيز المؤسسات الحكومية والسياسية والاجتماعية والتيارات الحالية نحو تنافس مستمر الانفتاح. ففي معظم تلك البلدان نجد أن الانتخابات متعددة الأحزاب واقتصادات السوق (أحياناً تكون الأخيرة مسيّسة إلى حدٍّ كبير) مطبقة، إلاّ أن الأحزاب ضعيفة وأحياناً متواطئة وتخدم الأجندات الشخصية للقادة عوضاً عن المصالح الدائمة في المجتمع. ويمكن جعل المنافسة السياسية حاسمة أكثر مما هي عليه من خلال تغيير أنظمة الانتخابات: تحرك إيطالياً، مع ظهور حركة «مدينة الرشى» وحركة «الأيدي النظيفة» باتجاه برلمان يضم المزيد من الدوائر الانتخابية ذات الأعضاء المنفردين حيث يأخذ الفائز كل الأصوات كان يهدف إلى الحد من التواطؤ. إلاّ أن ذلك بحد ذاته لن ينهي استعمار الحزب للبيروقراطية وقطاع الاقتصاد الحكومي: إذ لا بدّ وأن الأحزاب التي تعاني من الفوضى الهيكلية والمالية ستستغل تلك الروابط بضراوة أكبر عندما تنمو المنافسة.

ولهذا السبب يصبح الإفصاح المالي الجدي والمطبق بحذافيره والحدّ من الإنفاق العام أهم بكثير هنا منه في حالات أسواق النفوذ. في مجتمعات كارتيلات النخبة يحتاج الأمر إلى سلسلة من الانتخابات التنافسية الحقيقية والخيارات التي تتخذها السلطة لتغيير العادات السياسية النخبوية ومفاهيم الناخبين. لكن لو كان المواطنون قادرين على مكافأة الحكومات الفعّالة ومعاقبة تلك الأكثر فساداً عبر الوقت، لتمكنوا من وضع عقبات قوية في وجه التواطؤ.

تلك الأفكار بحد ذاتها تؤكد على أهمية وجود نظام قضائي مستقل وصحافة حرة وجهود طويلة الأمد لدعم الاستقلال الإداري والمهنية. وتعدّ الديمقراطيات في معظم بلدان كارتيلات النخبة ذات جودة متوسطة، حيث نجدها تتحسن بشكل ملحوظ في بعض البلدان وتتحدر في بلدان أخرى. كما يعد تعزيز الشفافية هدفاً قيماً إلا أن قيمته العملية تعتمد على حصول تنافس سياسي حقيقي ونشوء مجتمع مدني وصحافة قادرة على تطبيق الشفافية وتمتلك الإرادة للقيام بذلك. وتنزع المجتمعات المدنية في كارتيلات النخبة إلى أن تكون قوية ومستقلة بشكل معتدل فقط. لكن في كثير من الحالات نجد أن المجتمع المدني أيضاً مستعمر من قبل الفصائل النخبوية وأحزابها السياسية أو تمزقه التقسيمات الإقليمية أو العرقية أو غيرها التي تجمع بين كونها عميقة الجذور وذات استخدامات سياسية بين النخب الراغبة بتفريق مجموعات المعارضة المحتملة لإبقائها تحت السيطرة.

ويشير فساد كارتيلات النخبة المتميز بالتواطؤ خلف الكواليس والمحاباة واستعمار الديمقراطيات والقطاعات الاقتصادية إلى أن «رزمة الإجماع» على التحرير وإصلاح الإدارة العامة وتعزيز الشفافية قد تكون أكثر فعالية في حالة تلك البلدان منها في الحالات الأخرى. ذلك أن البنى المؤسسية فيها قادرة على الحفاظ على تنافس سياسي واقتصادي قوي على الرغم من محاولة احتكارات النخبة احتواءه. لهذا السبب يجب زيادة هذه المنافسة ودورها الحاسم لكن بشكل منظم كما فعلت كوريا: فالمنافسة التي تنشأ على نحو مفاجئ جداً قد تشجع

النخبة المزعزعة على التورط في فساد في قاعدة الهرم[18] . أو قد تؤدي، من خلال تفتت شبكات النخبة، إلى الانتقال إلى الأنماط التعسفية السائدة لدى بلدان حكومات الأوليغاركات والعائلات التي قد تكون موجودة الآن في حالة المكسيك. ثمة حاجة لتعزيز تمويل البيروقراطيات والأحزاب السياسية من مصادر أقل انفتاحاً على احتكار العصب النخبوية: حيث سيكون هناك حاجة إلى أجهزة بيروقراطية و أحزاب سياسية إذا كان لها أن تكتسب استقلالاً وظيفياً، وفي حالة البيروقراطيات هناك حاجة لمراقبة تلك النخب. ولا بد من ضمان الاستقلال القانوني وتوافر مهنية أكبر في الهيئات التي تسيطر على صناديق الإعانة الاجتماعية والاستثمار العام بشكل جدي، وربما يمكننا دعم تلك العملية من خلال تدقيق اللجان المستقلة أو الجهاز القضائي لتجنب حصول أحداث مثل فضائح بنك التنمية في بوتسوانا. فانبثاق مجتمع أهلي أقوى يراهن على حكومة فعالة وقادرة على تحمل المسؤولية لا على نخب محددة يحتاج إلى وقت طويل ويجب المحافظة عليه من خلال عدد من الحوافز[19] . وقد لا تحظى الدعوات لمحاربة الفساد ووجود حكومة جيدة بالمصداقية بحد ذاتها، حيث ستواجه في هذه الحالة مشكلات خطيرة بسبب أولئك الذين يمكن أن يستغلوا هذه الدعوات لمصالحهم الخاصة. لهذا فإن أفضل طريقة للمحافظة على مجموعات المجتمع المدني الناشئ هي من خلال قيام تلك المجموعات بالدفاع عن مصالحها حتى لو كان ذلك عبر التنافس بين بعضها بدلاً من التنظيم من أجل الصالح العام.

كل تلك الإجراءات مألوفة. إلا أن هدفها الإستراتيجي هو الكشف عن عمليات السياسة والعمليات السياسية ومنح الدولة والمجتمع المزيد من الاستقلال عن انتهاكات الشبكات النخبوية. ولا تقتصر الأهداف على تحسين جودة العمليات الحكومية بل تتعدى ذلك إلى ردع التواطؤ، ودعم الزيادة التدريجية في التنافس السياسي الحقيقي والحاسم، ووضع حدود عمل أوضح داخل الدولة والعمليات السياسية والاقتصادية، وإعطاء المواطنين فرصة أكبر لمكافأة الحكومات الفعالة، والإطاحة بالفاسدة، وردع التداخل في العمليات السياسية والاقتصادية بين

الشبكات النخبوية والبيروقراطية. هذه البلدان في موقع يسمح لها بالاستفادة من الإصلاحات «العامة» نظراً للأسس السياسية والاقتصادية التي بنتها النخب المتتالية. إلاّ أن ذلك لا يعني أن متلازمة احتكارات النخبة هي نوع خاص من الفساد المفيد، كما أنه لا يعني، كما تشير الحال في المكسيك، بأن المجتمع النامي سيعاني منه بشكل أساسي حالما ينضم إلى هذه المجموعة. بل، كما أشرنا سابقاً، فإن الكثير من بلدان تلك التكتلات لم تقم بمحاربة الفساد بقدر ما قامت بإيجاد طريقة للتصدي للآثار التي خلفها لمدة من الزمن. إن الاستفادة من تلك الفرصة المحدودة مسألة تتطلب حصول انتقال سياسي تدريجي يتم من خلاله كبح تعسف النخب وشبكاتها، كما يتطلب من قوى التوازن في المجتمع أن تستجمع قواها. لكن ينبغي ألاّ يتم هذا بسرعة تحوّل النخب إلى عشائر متنافرة أو تجعلها تتورط في فساد في القاعدة وهي على طريق الخروج من باب السلطة. هذه عملية حساسة بالفعل، عملية تتطلب عملاً سياسياً لا يعتقد من قد يفقد السلطة خلاله من النخب بأنهم قد تعرضوا للنفي إلى البيداء بل إنهم قادرون على تحقيق الفوز في يوم آخر من خلال الالتزامات الصادقة بالحكم الجيد.

حكومة الأوليغاركات والعائلات

أهم حقيقة بالنسبة لفساد حكومة الأوليغاركات والعائلات هي أن النخب الاقتصادية والسياسية الطموحة لا تشعر بالأمان. ففي مناخ من التناحر وانتشار الفرص السريعة النمو والضعيفة مؤسسياً يقوم أولئك ببناء دعم شخصي يمكنهم من استغلال الدولة والاقتصاد في وقت واحد، وحماية مكاسبهم ومصالحهم بكل وسيلة ممكنة. في روسيا ما بعد الحقبة السوفيتية أدت تلك الحالة إلى وجود مزيج سام من النفوذ المطبوع بالفساد والعنف. وفي الفلبين أدى الاستعمار الواسع للدولة والاقتصاد والحياة السياسية على يد عدد صغير من الأسر القوية إلى تشويه التنمية، وفي بعض الأحيان إعاقة العملية الديمقراطية. وبينما انهمكت المكسيك في عملية موسعة من بناء المؤسسات، وشكلت الانتخابات التنافسية المدارة بشكل جيد تطوراً حظي بالترحيب، إلاّ أن تلك التغييرات التي

كانت مصحوبة بولادة التحرير الاقتصادي ساهمت في تجزئة المؤسسة الوحيدة القوية في البلد وهي الحزب الثوري الدستوري وأخذت الفساد في اتجاهات أخرى خطيرة. فالفساد في حكومة الأوليغاركات والعائلات لا يقتصر على كونه ضارياً وملحوظاً بشكل كبير، لكنه أيضاً فجائي وخطر على مؤيدي الدمقرطة والمستثمرين فيها ومصدر قوي من مصادر الظلم.

ومن غير المستغرب وجود حكومات أوليغاركات في المجتمعات سريعة التغيّر. فالاقتصادات والعمليات السياسية حديثة الانفتاح، وبالتحديد تلك التي تعاني فيها المؤسسات من ضعف، تمنح المزايا للأوليغاركات سريعي الوصول والذين يمتلكون الروابط والدعم للاستفادة من الفرص الجديدة[20]. بيد أن انتشار الفوضى يعني أن العنف سيكون أكثر من جذاب في الوقت الذي قد يكون فيه بناء أساس سياسي أو اقتصادي آمن بوسائل أكثر تقليدية عملية خطرة تنطوي على تحريك الضعفاء ضد الأقوياء. وقد يجد مؤيدو المصالح العامة في المجتمع، وبالتحديد أولئك المعارضون للفساد، صعوبة في تحديد عمليات الفساد الحقيقية وصعوبة أكبر في تغييرها.

إن مشكلات الفساد في أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تثير مخاوف جدية، غير كلا الحالتين تمتلك أسساً للحكم، حيث توجد مؤسسات حكومية قوية نسبياً ومستقلة في المجموعة الأولى وتتمتع في الثانية بتسويات النخبة السياسية التي يضمنها فساد كارتيلات النخبة نفسه. إلا أن مجتمعات حكومة الأوليغاركات والعائلات تفتقر إلى تلك الأسس وتبتعد عن مثلنا التنموي بعدة طرق. فالمؤسسات الحكومية السياسية والاجتماعية تعاني من ضعف شديد، وعدم فعالية، وسهولة احتكارها من قبل حكومة الأوليغاركات. كما تعد المشاركة الاقتصادية والسياسية، في أثناء تبرعمها، محفوفة بالمخاطر، ومقلقلة، وواقعة تحت النفوذ الكبير لأصحاب السلطة، وغير مقصورة على المنافسة في الميادين الرسمية (أكثر مما هي الحال في حالات كارتيلات النخبة). هنا نجد صفقات الفساد تتكاثر، لكنها لا تجد من يكفلها جاعلة من أصحابها مشتتين ومزعزعين وعرضة للعنف.

إن التحرير السريع للاقتصاد والسياسة في ظل غياب أسس مؤسسية حيوية قد فاقم من الفساد في حالة حكومة الأوليغاركات والعائلات. كما أن المزيد من التحرير باسم الإصلاح قد يؤدي إلى جعل الأمور أسوأ مما هي عليه، فهو يلغي الحدود الضعيفة بين الثروة والسلطة، والدولة والمجتمع، ويزيد من عدم الاستقرار على جميع مستويات المجتمع. ويعد بناء المؤسسات والقيام بالإصلاحات في الإدارة العامة حاجة ملحة إلاّ أنها تفتقر إلى الدعم السياسي. فالمجتمعات المدنية الوليدة في تلك البلدان تعاني من التفرقة والترهيب والفقر، كما أن الأحزاب والتبعيات السياسية ضعيفة، وشخصانية، وضيقة جداً، ومحدودة لدرجة لا تمكنها من تولي ما يشبه المهام واسعة النطاق. قد ننصح تلك المجتمعات بالتحلي بالإرادة السياسية، لكن الإصلاح سيكون خطراً على المصلحين والمجتمع برمته، ولا يوجد أي ضمان بأن يواصل رجال السياسة الراغبين بذلك تحقيق الأهداف الديمقراطية. وبالنتيجة يبقى المنافسون السياسيون والمستثمرون الدوليون في مكانهم، وتصبح التنمية غير عادلة ومتقطعة بحيث تستفيد منها الأقلية على حساب الأكثرية، ولا تقدم الانتخابات وحملات الإصلاح المؤقتة للمواطنين سوى فرص حقيقية محدودة لمواجهة الفساد. وفي ظل هذه الظروف تصبح «رزمة الإجماع» على الإصلاحات غير قابلة للتطبيق، ويغدو الإصلاح أسوأ مما هو عليه في الحقيقة، والتنمية أقل توازناً من وضعها الحالي. لكن ماذا إذا كان بالإمكان القيام بشيء ما؟

بدلاً من التوجه المباشر إلى مكافحة الفساد وإشعال السوق والمنافسة السياسية، ربما تتمحور الإستراتيجية الأولية حول الحد من عدم الاستقرار في الوقت الذي يتم فيه خلق بدائل شرعية لطرق الفساد في متابعة المصالح الشخصية والدفاع عنها. وعلى المدى القصير حتى المتوسط، هذا يعني تعزيز المؤسسات التي ترعى الصفقات الاقتصادية المشروعة والحقوق السياسية. ففي الاقتصاد يمكن أن يتم التأكيد على حقوق الملكية، وقوة المصارف والعملة النقدية وهيئات مراقبة السوق وأسواق الأسهم والأوراق المالية ،وجباية الضرائب بشكل

عادل وموثوق، وبناء مؤسسات الأعمال والمؤسسات التجارية القادرة على تطوير قوانين لأصول الممارسة مدعّمة بالمكافآت والعقوبات. كما تعد التحسينات الأساسية للنظام القضائي وتطبيق القانون من الأولويات العليا. وفي الجانب السياسي والاجتماعي، يمكن تعزيز الشعور بالأمان من خلال توفير الحريات المدنية، والصحافة الحرة والمستقلة، وحماية المواطنين وكل من يغامر بالإبلاغ عن حالات فساد، وبرامج التحقيق في الشكاوى، وتقديم النصح للمواطنين. تلك المبادرات لن تجعل حكومة الأوليغاركات والعائلات تختفي، لكنها يمكن أن تحدّ من كل ما يشجع على العنف وهروب رؤوس الأموال، وأن تعيد كل النشاطات الاقتصادية والسياسية إلى المؤسسات الرسمية. وبالنسبة للمواطنين العاديين، يمكنهم أن يطلقوا تدريجياً بدائل مشروعة لسلطة الفساد والتعامل من خلالها. وعلى العكس من ذلك، فإن مهاجمة الفرص التي أدت إلى نشأة حكومة الأوليغاركات أو مصادرة مكتسباتها، خيار «الضرب بيد من حديد» ـ من شأنها إفشال هدف التحولات السياسية وتحولات السوق وخلق المزيد من الفوضى.

أما على المدى الطويل، فالهدف هو نقل الفساد إلى أشكال أقل تعطيلاً في الوقت الذي يتم فيه بناء التسويات السياسية القادرة على الصمود في وجهه. ذلك النوع من الانتقال قادر على تهدئة الشعور بعدم الاستقرار ليس فقط بالنسبة للمواطنين والمصلحين بل أيضاً بالنسبة للزعماء الوطنيين الأوليغاركات أنفسهم. ومن وجهة نظر الفئة الأخيرة، سيصبح عندها من الممكن الحكم بطريقة أكثر وضوحاً ومصداقية، ربما يكون ذلك على شكل كارتيل نخب. والأوليغاركات القادرون على التعامل مع مسؤولين أكثر قدرة على «الحكم» بطرق مشروعة وغير مشروعة سيحتاجون إلى قضاء وقت أقل في بناء ومكافأة أتباعهم الشخصيين وتطوير صلاتهم بالأسر السياسية أو عصابات المخدرات، وسيجد الكثيرون منهم ما يشجعهم على نقل نشاطاتهم في اتجاهات مشروعة. لهذا لا تنصح الأسواق الأكثر فعالية والمحاكم ورعاة حقوق الملكية بمهاجمة ممتلكات حكومة الأوليغاركات والعائلات.

يمكن دعم الإصلاحات البيروقراطية من خلال عمليات العفو العام فيما يتعلق بجباية الضرائب والثروة المصادرة وعائدات الخصخصة. فتلك التحركات، خاصة إذا كانت مصحوبة بضرائب أوضح وأكثر تبسيطاً، من شأنها في نهاية المطاف إعادة رأس المال إلى الاقتصاد المشروع، والمساعدة في رفع التمويل والأجور البيروقراطية المدفوعة بانتظام أكثر، والحد من التشجيع على المضايقات الإدارية، كما تساعد على استعادة الأسواق السوداء إلى الاقتصاد الوطني. ويعد الحصول على حقوق ملكية بسيطة ومعقولة بالنسبة للمواطنين العاديين ـ والذي يعتبر بالنسبة للكثيرين عفواً خاصاً بهم ـ وسيلة للحد من تعرضهم للاستغلال، وعلى المدى الطويل، يحفز على نمو منافسين اقتصاديين شرعيين يستطيعون دخول السوق دون الحاجة إلى العلاقات الشخصية للحصول على حماية. ومن الممكن أيضاً منح المسؤولين فرصاً مشابهة لمدة زمنية محدودة تمكنهم من الاعتراف بقيامهم بصفقات فساد مع الاحتفاظ بجزء من المكاسب، وبعد ذلك هناك حاجة لحماية أولئك الذين يقدمون أدلة حساسة. وينبغي توجيه بعض عمليات الإصلاح في القطاع العام إلى الحد من المخاطر داخل السوق ـ على سبيل المثال تبسيط وتوضيح المهام التنظيمية والجمركية ـ ومقابلتها بتطوير مؤسسي في القطاع الخاص: فأسواق البورصة والأوراق المالية المستقلة والفاعلة، على سبيل المثال، تُخضِع صفقات القطاع الخاص إلى مراقبة مستمرة، وتحدّ من المغامرات الاقتصادية، ويمكنها تطوير موارد رأس المال الأقل ارتباطاً بالاحتكار السياسي والعنف. كما أن تحسين تدفق المعلومات داخل جهاز الدولة وبينه وبين الاقتصاد سيسهل من المبادرات الاقتصادية المشروعة ويزيد من صعوبة المضايقات الإدارية التي يمارسها المسؤولون.

تلك التوصيات أيضاً تشمل عمليات إصلاح مؤسسية مألوفة، لكن المهم هو أنه بدلاً من مواجهة الفساد بشكل مباشر باتباع صيغة مكافحة الجريمة في مناخ تعاني فيه الدولة والمؤسسات السياسية من الضعف، تهدف تلك المقترحات أولاً

إلى الحدّ من الأشكال الأكثر خطورة للمواجهة بطريقة غير مباشرة من خلال تهدئة الشعور بعدم الأمان. بعد ذلك هناك توصية ببناء هيكلية مؤسسية بأدوات سياسية، وقد يكون ذلك ممكناً من خلال تحمّل كارتيلات النخبة لمدة من الزمن ومن ثم العمل على تعزيز المؤسسات الحكومية والاجتماعية بالتدريج، وعندها يمكن استئناف التحرير السياسي والاقتصادي بشكل قوي. ينبغي أن تكون تلك الإستراتيجية مستدامة: فديناميات الفساد في بلدان حكومة الأوليغاركات والعائلات متجذرة في تاريخها أكثر من غيرها من المتلازمات، كما هو واضح في دور الشبكات الأسرية طويلة الأمد في الفلبين، والأثر المستمر لتيارات الحقبة السوفييتية والتطورات في روسيا. علاوة على ذلك فإن أي نهج يحافظ على استقرار حكومات الأوليغاركات والعائلات يمكن اعتباره ثاني أفضل خيار حتى لو كان مصحوباً بقراءة تفاؤلية للأمور، حيث توجد إمكانية لتطبيق المراحل الأخيرة من الإستراتيجية بشكلٍ آلي. لكنها مع ذلك إستراتيجية مبشرة أكثر من التحرير من دون توفر أسس مؤسسية وسياسية أو مهاجمة الفساد بطرق مكافحة الجريمة عندما تكون القوى السياسية ضعيفة وفاسدة إلى حد كبير. هذا السيناريو ينسجم مع مصالح بعض من حكومة الأوليغاركات والعائلات ـ ولا يبدأ بمهاجمتها بشكل مباشر ـ لكنه ينسجم أيضاً مع مصالح المجموعات الرسمية ومجموعات الجمهور التي تفتقر إلى الدعم والاستقرار وأحياناً إلى القوة المطلوبة للتصدي للفساد بشكل مباشر.

كل ما ورد أعلاه بحاجة إلى قيادة سياسية مستقرة بحد ذاتها. وبالتأكيد فإن التنافس السياسي والانتخابي من الأمور الجيدة على المدى الطويل، لكن المبالغة الكبيرة بذلك في وقت مبكر ستؤجج من حالة عدم الاستقرار. وفي البداية ربما تكون هناك حاجة لبناء الأساس السياسي للحكم على المدى الطويل على مستوى النخبة، بالنظر إلى الطبيعة الشخصانية للقوى السياسية الأساسية وضعف حالة المجتمع المدني في تلك البلدان. ومن المفيد الاهتمام بالأنظمة المالية السياسية

والقوانين الانتخابية التي تشجع على الائتلاف وتقاسم السلطة بين الأحزاب ـ حتى لو كان ذلك من خلال وضع العصب المتنافسة تحت مظلة بنية تنظيمية مشتركة كما هو الحال في نموذج حزب الديمقراطيين الأحرار. هذا عكس التوصيات التي قدمناها في حالة كارتيلات النخبة وأسواق النفوذ، غير أن الهدف هنا هو مساعدة أحدهم في تثبيت قدميه بشكل يمكّنه من الحكم من خلال المؤسسات الحكومية والسياسية ومن خلال وسائل سياسية بدلاً من اللجوء إلى الرشوة والترهيب.

عندما تكون المؤسسات وقوى مكافحة الفساد الداخلية تعاني من الضعف تصبح المساعدة والنفوذ الخارجيان ـ من الجهات الخاصة والعامة على حد سواء ـ أمراً لا غنى عنه. فالشركات التي تقوم بعمليات استثمار كبيرة لها مصلحة في تدريب الموظفين المحليين على قضايا الفساد والشفافية في العمل وعلى الاطّلاع بقدر الإمكان على أنواع محددة من مخاطر الفساد التي تجب مواجهتها. تلك الشركات نفسها يجب أن تمتنع عن كل ما قد يزيد من الفساد. ويعد تطبيق معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لمكافحة الفساد في البلدان الغنية الموقعة عليها وفيما بينها نقطة أساسية بالنسبة للإصلاح في حالة حكومة الأوليغاركات والعائلات وحالة المسؤولين الحكوميين. وعلى المدى الطويل يمكن أن تصادق البلدان الأكثر نجاحاً من الفئات الأخيرة على الاتفاقية أيضاً، الأمر الذي سيجعلها تشارك في عمليات مراجعة لنظرائها فيما يتعلق بسياسات مكافحة الفساد وتطبيقها. وتعد «المشروطية» ـ الامتناع عن تقديم معونات للبلدان التي لا تقوم بخطوات ضد الفساد والمشكلات المرتبطة به ـ أحد الخيارات الأخرى. وهذه الفكرة فيها الكثير من النقاط المشجعة خاصة إذا فرضت على القادة والمانحين مراقبة التمويلات التي قاموا بتقديمها. لكن المشروطية يجب أن تكون حكيمة: فوضع معايير عليا مبالغ بها من شأنه إقناع المصلحين المحتملين بعدم

قدرتهم على تحقيق الكثير كما أن الحدّ من المعونات بشكل كبير ومفاجئ جداً قد لا يؤدي إلا إلى حالة من عدم الاستقرار. لذلك سيكون من الأفضل تشجيع التقدم باتجاه أهداف محددة وقابلة للتحقيق لبناء المؤسسات. والمشروطية من ذلك النوع تثير موضوع قياس تقدم الإصلاح، وهذا موضوع سيتم تناوله بعد قليل؛ لكن بشكل عام، يشجع المانحون على الإصلاحات البارزة في الإجراءات الجمركية أو الضريبية وتسريع الخطوات المتخذة في منح الرخص والأذونات الروتينية أو الحدّ منها إضافة إلى تشجيع الإصلاحات القضائية المهمة.

تهدف تلك الإجراءات إلى بناء أسس نخبوية عامة للحكم، وبالنتيجة فهي ترجئ الحياة السياسية شديدة التنافس واستئناف التسويق المندفع والإصلاحات التي تجابه مصالح الفساد بشكل مباشر إلى أن يصبح وضع حكومة الأوليغاركات وشبكات النخبة الحاكمة أكثر استقراراً ـ عندها نصبح قادرين على تحمل ضغط تلك المبادرات وبناء تسوية سياسية بسرعة نسبية تجعل منها الأساس للإصلاح المؤسسي الشامل وبناء الدعم الاجتماعي. أما المصلحون الذين يتوجهون مباشرة إلى تحقيق تلك الأهداف من دون اتخاذ خطوات وسطية فقد يعانون من الضعف بشكل دائم. فالفساد لن يختفي خلال تلك المراحل الأولية التي يكون فيها التغيير شكلياً. ومن وجهة نظر إصلاحية تفضيلية، فإن أصعب ملامح الإستراتيجية هو أنها تتطلب تحملاً مؤقتاً لصفقات الفساد يمكّن من الربط بين النخب الحاكمة ضمن خطوط حزبية وقطاعية وغيرها.

لكن توجيه النخب إلى الإصلاح حالما يصبحون آمنين سيكون على القدر نفسه من الصعوبة. عندها قد يصبح النفوذ الخارجي والمشروطية أمرين أساسيين. حيث لا يوجد ما يضمن أن النخب المتشابكة ستصبح على قدر من الوعي يمكنها بعد أن تستقر من السماح بالمزيد من النظام الديمقراطي. فنظام الحكم الكوري قبل 1988 كان يعاني من فساد كبير على شكل كارتيلات نخبة وكان شديد القمعية عندما يواجه أي خطر، بحيث لم يكن بالإمكان أبداً الانتقال إلى الديمقراطية

«كخطوة مقبلة». إلا أن الماضي الذي شهدته بعض ديمقراطيات أسواق النفوذ يشير إلى وجود مراحل أو حقب نهضت خلالها شبكات النخبة السياسية والاقتصادية المتداخلة وبدأت بالعمل على تحقيق أهداف تنموية مهمة، وفي النهاية تمت تنحيتها جانباً على يد متنافسين جدد وعمليات دمقرطة أساسية: خذ على سبيل المثال المشاريع المشتركة في القرن التاسع عشر وكارتيلات النخبة التي قامت ببناء القنوات والسكك الحديدية في الولايات المتحدة[21].

المسؤولون الحكوميون

تتجلى الروابط بين الإصلاح والعدالة بوضوح أكبر في المتلازمة الأخيرة التي تعتبر الورطة الأساسية فيها الحصانة الرسمية. وتتحرف حالة المسؤولين الحكوميين عن مثلنا التنموي في الكثير من الطرق: فالمؤسسات تعاني من ضعف شديد، والمشاركة العامة في الحياة السياسية ضعيفة أو موجهة من الأعلى، وفي أسوأ الحالات يقوم الزعماء الفاسدون وأتباعهم الشخصيون باستغلال المجتمع والاقتصاد، بما في ذلك المعونات والاستثمارات، بدلاً من تطويرها. لكن هذه الفئة أيضاً متوزعة في بلدان مختلفة، ذلك أن مضامين السلطة المطلقة تعتمد على أجندات الأفراد الذين يمتلكونها. على سبيل المثال، حقق رئيس سنغافورة لي كوان يو نجاحاً كبيراً في مواصلة أجندات تنموية مناهضة للفساد منذ توليه للسلطة في عام 1959. وهذه الدولة ـ المدينة تقع ضمن مجموعة الحالات الأولى لدينا وليس الأخيرة. لكن عندما تصبح السلطة تخدم المصالح الشخصية لقائد مهيمن قد تصبح الإصلاحات الإدارية في أفضل حالاتها تحريفاً للحقائق ـ أو قد تكون سلاحاً في وجه زعماء المعارضة المحتملين.

وبهذا يمكن أن ينحدر الفساد إلى أسفل قائمة الأولويات في بعض تلك المجتمعات: وهذا لا يعني أنه غير ذي أهمية، بل إنه يدل على وجود مشكلات أساسية ومتجذرة بحيث لا يمكن للقيام بإصلاحات محددة أن يحقق الكثير. وفي الحالات الأقل سوءاً يتطلب الإصلاح دراسة موضوع الحصانة. فغالباً ما يكون

الوصول إلى دمقرطة كاملة مستحيلاً على المدى القريب، بحيث تؤدي التحركات غير الناضجة في هذا الاتجاه إلى حدوث تعسف، كما في حالة الاستيلاء على الأراضي في كينيا. ووفقاً لبعضهم[22]، يرتبط وجود الحريات المدنية الأساسية بالاستغلال الأكثر فعالية للمساعدات الخارجية ـ أكثر من ارتباطه بالدمقرطة الكاملة. فالحريات المدنية تمكّن النقاد وأولئك المتأثرين بسوء استخدام المعونات من التنفيس عن المظالم التي يتعرضون لها ـ وبالتأكيد يتم ذلك بحرص ـ كما يمكّنهم من تطويع الإعانة التي تقدمها المصالح الخارجية. ومع مرور الوقت قد تظهر حدود وفروق أوضح بين الدولة والمجتمع (على سبيل المثال حقوق ملكية أكثر استقراراً)، وتحظى المجموعات في المجتمع و لو بقدر قليل من الاستقلال عن الشخصيات السياسية (من خلال خطط التسليف الصغير، ومبادرات مشابهة غير واقعة تحت سيطرة الجهات العليا وتعزيز الاتصالات وحرية الصحافة)، بحيث يؤدي ذلك إلى فتح «فسحة للحياة المدنية» تمكّن الفعاليات والمصالح الاجتماعية من استجماع قواها.

إن بناء مجتمع مدني قوي وفاعل عملية تدريجية تتطلب إحداث تغيير سياسي جذري، وهنا أيضاً من الجدير البحث في إستراتيجيات غير مباشرة. فلا يترتب على مجموعات المجتمع المدني اتباع أجندات صريحة لمحاربة الفساد أو الدعوة لحكم رشيد، وإذا ما قامت بذلك بالفعل ستكون نشاطاتها عرضة لخطر أكبر. والأسوأ من هذا هو أنها ستواجه مشكلات يسببها أولئك الذين يستغلون التغيرات لمصالحهم الخاصة، كما رأينا أعلاه؛ ذلك أن الحد من الفساد ووجود حكومة جيدة يحققان الصالح العام. وبالنتيجة ــ وكما يوضح زوال الكثير من المنظمات المناهضة للفساد في البلدان النامية حالما يَنْفَد التمويل الخارجي الذي تحصل عليه ـ نجد أن أكثر ما يمكن أن تحققه جهود الإصلاح العلنية هو إقناع المواطنين أنه ليس بالإمكان تحقيق الكثير. غير أن المجموعات التي تدفعها المصلحة الذاتية تكون أكثر استدامة: على سبيل المثال حركة «أمهات الجنود» في روسيا التي شكلتها الأمهات لمعرفة أماكن أولادهن وحمايتهم ــ وهو هدف شخصي بحت ـ

ومع الوقت أصبحت تلك الحركة صوتاً يطالب بالمسؤولية الرسمية[23]. في أحد الفصول السابقة ذكرت أن الكثير من ديمقراطيات أسواق النفوذ قامت في الماضي بالحد من الفساد في أثناء نضالها المطول حول قضايا أخرى كانت محط اهتمام الشعب. وتعد تعبئة المزارعين ورواد الأعمال والمواطنين العاديين في جو من الحصانة الرسمية تحدياً أساسياً، لكن المجموعات التي تلجأ إلى استخدام حوافز ومطالبات مختلفة تتراوح بين النشاطات الاجتماعية والتقدير ومنح المكافآت وخطط المعونة المتبادلة تتمتع بالقدرة على استجماع قواها[24].

وتعد الضغوط والموارد الخارجية في هذه المجموعة عاملاً أساسياً وأكثر أهمية منه في المجموعة السابقة. لكن المشروطية هنا بحاجة لأخذ أشكال قوية ومباشرة: قد يكون على الزعماء الذين مارسوا الفساد وكانوا يتمتعون بحصانة مواجهة تهديدات حقيقية بإيقاف تدفق التمويل الذي يحصلون عليه. وعلى البلدان المانحة التي تفكر باتخاذ تلك الخطوات الاستعداد لمواجهة مقاومة من مصالح الأعمال الداخلية التي اعتادت على عقد صفقات مربحة مع المسؤولين الحكوميين، خاصة أن العديد من بلدان هذه المجموعة يعتمد على استخراج وتصدير الموارد الطبيعية. وفيما يتعلق باستيلاء المسؤولين الحكوميين على أموال المعونات والقروض، يمكن أن تؤدي محاربة الفساد بشكل مبكر إلى خفض تدفق تلك الأموال أو منعه، لكن تحقيق منافع طويلة المدى للمشروطية قد يكون مسبوقاً بصعوبات اجتماعية واقتصادية في البلدان المستهدفة. لذلك قد تبقى طريقة «الجزرة والعصا» فاعلة في هذه الحالة: حيث يمكن تقديم المعونات والقروض لمكافأة الضمان الحقيقي للحريات المدنية وتشجيع نمو «فسحة مدنية» كما ذكرنا من قبل.

ينطوي تقديم المعونات والقروض على تحرك الأموال باتجاه البلدان، إلاّ أن التدفق العكسي مهم أيضاً. فعادة يقوم المسؤولون الحكوميون وعملاؤهم (مثل حكومة الأوليغاركات في المجموعة السابقة) بإرسال المكاسب التي يجنونها من

أعمال فساد إلى الخارج، حيث المؤسسات أقوى والعوائد أكبر. وربما لا يكون بالإمكان منع الفساد من خلال اتخاذ إجراءات تعيق إخفاء تلك الأموال ـ استعمال الأسماء الحقيقية في الحسابات المصرفية ـ والقدرة على تجميد تلك الأموال بسرعة حال توافر دليل أكيد على أن مصدرها أو استخداماتها فاسدة، والرغبة بالاستيلاء عليها أو مصادرتها عندما يكون ذلك مناسباً، إلا أن تلك الإجراءات ستزيد من صعوبة إخفاء واستخدام المكاسب. ومن بين الخطوات الأولية المهمة مبادرات مكافحة تبييض الأموال التي اتخذتها مجموعة العمل المالية بين الحكومات في عامي 2000 و2001[25]، وبرامج «اعرف من هو عميلك»[26] التي طالبت المصارف ووسطاء الاستثمار بتوثيق مصادر الودائع الكبيرة، إلا أن تلك الخطوات كانت محطّ انتقاد كبير من قبل مجموعات الأعمال وأنصار مبادئ الحرية[27]. ومثل معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، تعكس تلك الخطوات تنامي الإدراك لانتشار الفساد عالمياً وجهود الإصلاح الذي يحتاج إليه، كما يتطلب تطبيقها بشكل فعال أن تقوم أسواق النفوذ وغيرها من المجتمعات المتقدمة بمراقبة دور المؤسسات المالية لديها في سوق المال الدولية الملوثة.

مرة أخرى نجد أن الإصلاحات المقترحة هنا مألوفة. لكن على القدر نفسه من الأهمية تأتي تلك غير المقترحة، مثل الإسراع في التحرير السياسي أو الخصخصة. فالطريق أمام مجتمعات المسؤولين الحكوميين لتحقيق الإصلاح أطول بالنظر إلى أن معظم إجراءات مكافحة الفساد يجب أن تنتظر تحقيق تطورات أساسية في المؤسسات وعلى الأقل نموّ بعض قوى التوازن في السياسة والاقتصاد. ومع ذلك لا ضير بمرور بلدان هذه المجموعة بمرحلة الفساد الذي تمر به حكومة الأوليغاركات والعائلات في طريقها إلى تحقيق ما هو أفضل. إذ يمكن تخيل وجود مؤسسات مثقفة لبناء نظام الحكم تتسم بأجندات وأسس حكم عامة، لا شخصية. إنّ الافتقار إلى معيقات الفساد والذي يساعد القادة الذين لا يلقون بالاً للاعتبارات الأخلاقية وأتباعهم يمثّل بحد ذاته طريقاً يمهد لإمكانية

محيرة غير موجودة في مجتمعات كارتيلات النخبة وحكومة الأوليغاركات والعائلات. هل يمكن للقادة الجدد الذين يتبنون أجندات مكافحة فساد استخدام سلطتهم المطلقة مع السيطرة بإحكام على تطبيق القانون ومراقبة التجاوزات من أجل «قلب» مجتمع من المسؤولين الحكوميين إلى حالة جديدة ينخفض فيها مستوى الفساد؟ تخيل لو أن تلك القيادة رفضت المشاركة في الفساد واتخذت إجراءات صارمة ضد الأتباع السابقين واستخدمت سلطتها ومواردها لدعم الخيارات الاقتصادية المشروعة! تلك الجهود من شأنها جعل أصحاب النفوذ أكثر استقراراً من خلال الحد من الضغط الدولي لإحداث تغيير ومن خلال العوائد الاجتماعية التي يحققها النمو الاقتصادي والحدّ من الاستغلال السياسي. كما أنها قادرة على جعل السلطة مربحة أكثر، إذ أن المكاسب، التي ستصبح أقل بعد الإصلاح، ستكون من نصيبهم هم دون الحاجة إلى تقاسمها مع العملاء. تلك الحوافز تجعل هذا السيناريو أقل خيالية مما قد يبدو عليه للوهلة الأولى.

لكن على المدى الطويل، يحتاج نظام الحكم ذاك إلى الشروع في إصلاحات أكثر تقليدية ترفع الأجور التي يتلقاها أصحاب النزاهة من مسؤولين وقضاة وضباط جمارك وشرطة (ربما يكون ذلك من خلال استرداد عوائد الفساد الماضي) وتعزيز الشفافية، وضمان إعطاء الفرصة للمواطنين والصحفيين من دون أي خوف، وتعزيز المؤسسات التي تقدم الحماية للفرص والمكاسب الاقتصادية. وسيكون عليه التعامل مع استياء العملاء المحتملين بعد أن أصبحوا محرومين من المكافآت المتوقعة وأيضاً مع نقمة المواطنين ومجموعات المجتمع المدني الناشئ من سوء معاملة النظام القديم لهم بعض هذه التغيرات، وبشكل خاص زيادة أجور أصحاب النزاهة والصرامة مع الفساد كطريقة لإعطاء دفعة للنمو تم تنفيذها في سنغافورة خلال مدة قصيرة نسبياً[28] وحققت نتائج مذهلة. لكنّ تحقيق تغير سريع وموجه من هذا النوع أكثر صعوبة في المجتمعات الكبيرة، كما أن دفع مثل أولئك الزعماء للاستسلام في النهاية لحياة سياسية منفتحة

وتنافسية هو أمر يتحتم على سنغافورة مواصلته على الرغم من نجاحها فيه. وعلى الرغم من أن كوريا لم تُمنح فرصة حقيقية للتوصل إلى الدمقرطة بعد الإطاحة بنظام حكم فيرديناند ماركوس في الفلبين في عام 1986، إلا أنها تمكنت من تحقيق تقدم هائل خلال عامين فقط. ولا بد من الاعتراف بأن عناصر هذا السيناريو تتراوح من الممكن إلى الخيالي إلى التفاؤل المَرَضي. بيت القصيد هنا هو أننا إذا ما رأينا البلدان تتحرك باتجاه نموذج إصلاحي في عدة اتجاهات مختلفة بدلاً من أن تسلك طريقاً واحداً فقط، عندها سنشهد الكثير من عمليات التغيير المختلفة.

عمليات التغيير: الأهداف والوسائل

يبقى علينا الإجابة على سؤالين: كيف لنا أن نقيّم آثار إستراتيجيات مكافحة الفساد؟ كيف يمكن إشراك المواطنين في العملية لئلاّ تولّد الإصلاحات عدداً قليلاً من الرابحين الجدد وملايين الخاسرين؟

هل وصلنا إلى مبتغانا؟

كيف لنا أن نعرف أن الإصلاح نجح؟ لا توجد إجابة بسيطة على هذا السؤال. لكني أقترح أن نتجنب استخدام مؤشرات الفساد المستندة إلى الرأي لتتبع التغير الحاصل. فمدى ارتباط تلك الأرقام بالفساد الحقيقي هو أمرٌ يخضع لجدل كبير، كما أنه لا يوجد دليل قاطع على الدقة التي تعكس الإحصائيات من خلالها التغيير الحاصل[29]. علاوة على ذلك، فإن تلك المؤشرات غالباً ما تركز على الرشى على مستويات عليا والتي تدخل فيها التجارة الدولية، وبهذا فهي تعطي فكرة عن بعض أنواع الفساد أقلّ من غيرها. إن البلد الذي يشن هجوماً عنيفاً على الفساد قد يجد أن ترتيبه على سلّم مدركات الفساد «يتأثر سلباً» عندما تبدأ الإجراءات القانونية، والدلائل المكبوتة لمدة طويلة، وردود فعل الجمهور

بتصدر عناوين الصحف. وتعد المسوح التي تجري حول عمليات الفساد بين الأسر وأصحاب الأعمال والمسؤولين إستراتيجية أفضل في الكثير من جوانبها إلا أنها مرتفعة التكلفة ويجب تكرارها بشكل منتظم. والمجتمعات التي تحتاج إلى تلك البيانات أكثر من غيرها قد تكون هي الأقل قدرة على تحمل تكاليفها.

من الطرق الناجعة لقياس نجاحنا في تحقيق الإصلاح التركيز على جوانب الحكم التي تقدم حوافز للفساد وتوضيح آثاره[30]. فعملية الترخيص التي تتطلب سبعة أسابيع واثنتين وثلاثين خطوة تعد مؤشراً مباشراً على وجود مشكلات: التأخير بحد ذاته، غالباً ما يكون مفتعلاً، يشجع على دفع الرشوة، في الوقت الذي تعد فيه كل خطوة نقطة ضغط محتملة لممارسة الابتزاز. كما أن الحكومة التي تدفع ضعف ما يدفعه جيرانها لقاء البترول أو الإسمنت، أو تفرض أسعاراً منخفضة تثير الشبهات على النفط الخام، إما لأنها تمر بعمليات فساد أو تحاول جذب الفساد إليها. وهناك شك بحصول الشيء نفسه إذا ما حققت ضريبة معينة نصف المردود المتوقع أن تحققه، أو إذا كانت الحسابات أو عمليات الجباية فيها تنطوي على قدر كبير من التقدير الشخصي في استخدام الصلاحيات. إن وجود مؤشرات من هذا النوع يشير إلى مواطن ضعف تمكّن من قياس فعالية الإصلاحات. فإذا تم تخفيض عملية الترخيص إلى خمس خطوات وأربعة أيام فقط، هذا يدل على أن المؤسسات قد تحسنت إذ قُطعت أسباب العطاء وفرص الأخذ. وإذا انخفضت الأسعار التي تدفعها الحكومة لقاء الإسفلت إلى حد طبيعي، فهذا يعني حصول انخفاض في الحوافز والفرص المقدمة للابتزاز. لذلك تعد عملية جمع تلك المؤشرات ونشرها عملية بناء مؤسسية. كما أن دعوة المواطنين إلى تقييم جودة الخدمات التي يتلقونها، كما هو الحال في نظام «تقرير المواطن» حول أداء الحكومة المحلية في إقليم بنغالور في الهند[31]، تسهم في بناء المشاركة العامة ليس في عملية الإصلاح فحسب بل أيضاً في الحكم بشكل عام. والمسؤولون الذين يقدمون خدمات أفضل يحصلون على مصداقية سياسية لقيامهم بذلك ـ فهي المصدر الأساسي للإرادة السياسية ـ وهنا تبدأ عملية التنسيق والتعاون بين المشاركة والمؤسسات.

ثمة إشارة أخرى إلى تقييم التقدم الحاصل في النظرية الأساسية لمتلازمات الفساد. فالانتقال من فساد أكثر تعطيلاً إلى فساد أقل تعطيلاً، والذي كما ذكرنا سابقاً لا يمر بالضرورة في الأنواع الأربعة للمتلازمات بالترتيب، قد يأخذ وقتاً أطول للظهور إلى العيان، إلاّ أنه يدل على وجود مشاركة أقوى ومؤسسات أكثر توازناً. والحكم على هذه التيارات قد لا يحتاج إلى تحليل مفصل للبيانات. على العكس من ذلك، فهو يقلب إستراتيجية هذا الكتاب رأساً على عقب، فالبلد الذي ينتقل الفساد فيه من حالة المسؤولين الحكوميين إلى حالة كارتيلات النخبة غالباً ما يحقق زيادة في التنافس السياسي وبناء تسوية سياسية مفيدة. كما أن حالة كارتيلات النخبة التي تصبح أقرب إلى مجتمع أسواق النفوذ تحقق زيادة في استقلالها البيروقراطي ومقدرتها بطرق مفيدة، وربما تكون في طور تحقيق زيادة مأمولة في التنافس السياسي الحاسم والمنظم، لكنها من جهة أخرى ربما تكون بحاجة إلى مراقبة تلك المنافسة بحيوية وحرص على المدى الطويل. فربما يكون البلد الذي ينتقل من متلازمة أقل تعطيلاً إلى أخرى أكثر تعطيلاً يسمح بفرص مشاركة تفوق بسرعتها التنمية المؤسسية (تحرك تجاه حكومة الأوليغاركات والعائلات) أو ربما يسمح بإخماد المشاركة على يد القوى السياسية المهيمنة (المسؤولين الحكوميين). في كلتا الحالتين، يمكن لفهم متلازمات الفساد والمشكلات الكامنة المكونة لها أن يساعدنا في استخلاص الأخبار الجيدة أو السيئة وسط فوضى قصص الفساد وادعاءاته. وعلى العكس من ذلك، فمجرد تتبع تلك التغيرات باستخدام مؤشرات الفساد ـ لدرجة تتأثر بها المحصلات بشكل مطلق ـ لن يقدم لنا سوى فكرة تشخيصية مقتضبة حول الخلل الموجود في حالة محددة.

«دمقرطة عميقة» وإصلاح

إن «رزمة الإجماع» حول الإصلاحات التي تهدف إلى تحرير الحياة السياسية والأسواق و«دولة حكَم» صغيرة لكنها فعالة تقدم فوائد أساسية للمصالح الاقتصادية المنظمة بشكل جيد، إلاّ أنها تضع أعباء كبيرة على كاهل المجتمعات الفقيرة والتي تخوض عملية دمقرطة. فهناك حاجة بالدول الضعيفة والمجتمعات

المدنية إلى مواجهة المصالح المحصنة القوية ـ التي ينشأ بعضها في المجتمعات نفسها التي تحث على الإصلاح. وعادة تُطرح ديمقراطيات أسواق النفوذ كنماذج للإصلاح لكنها لا تقدم الكثير حول كيفية توصل المجتمعات النامية إلى ذلك الهدف ــ وحول ما يجب القيام به وما يجب تأجيله أو تجنب القيام به ــ أو حول مشكلات الفساد في المجتمعات المتقدمة.

كنت قد أشرت في السابق إلى أن تسوية كارتيلات النخبة ربما تكون جاذبة للاهتمام بطرق مدهشة. فكارتيلات النخبة ليست سوى إستراتيجية حكم مؤقتة ـ ثاني أفضل إستراتيجية غالباً وهي مؤقتة وربما تكون مناسبة لبعض المجتمعات فقط. لكنها تعتبر أيضاً حالة وسطية مشابهة لتلك التي تمر بها الكثير من ديمقراطيات السوق الغنية عبر مراحل تطورها. فهي قادرة على تمكين البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة من تحقيق تغيير إيجابي على أساس من التحالفات السياسية النخبوية قبل أن تمتلك المؤسسات الرسمية المشاركة والمشروعية الموجودة في ديمقراطيات السوق الغنية. وكما ذكرنا سابقاً تكون المزايا المكتسبة نتائج للتنمية على المدى الطويل وليست أسباباً لها. لكن لا بد من أن يأتي الوقت الذي يكون فيه على البلد الاستجابة للتحديات الجديدة والانفتاح على الاحتمالات السياسية المختلفة ـ بما فيها تلك الناتجة عن النجاحات التي يحققها. في ذلك الوقت قد تبدو شبكات النخبة المحكمة متيبسة أكثر مما ينبغي.

في نهاية المطاف يحتاج الإصلاح والتكيف المستمر إلى تنافس سياسي حاد بين المجموعات القوية بما يكفي لمطالبة الآخرين باحترام مصالحها وحقوقها وممتلكاتها، وليس فقط استقرارها أو الإصلاحات الإدارية التي تقوم بها. في معظم الأحيان نحن ننظر إلى الإصلاح على أنه عملية تطالب الآخرين بالابتعاد عن مصالحهم الخاصة و بـ «حسن السلوك» أو بمحاولة تقليص الدور السياسي إلى أصغر عدد ممكن من المهام. لكنه في الحقيقة لا يكون مستديماً وفاعلاً إلا عندما تدفعه المصلحة الذاتية وعندما تصبح الفوارق بين الدولة والمجتمع والعام والخاص ليست مجرد مفاهيم مجردة بل حدود مقبولة تضعها وتعدلها وتدافع عنها مجموعات تتنافس بفعالية.

أشرت في مناسبات عدة إلى فكرة روستو[32] بأنه ليس من الضروري أن تكون القوى التي تحافظ على الديمقراطية في أقوى حالاتها هي القوى نفسها التي تمكنت من تحقيقها. فمما لا شك فيه أن الثروة، والقدرة على القراءة والكتابة، والطبقة الوسطى، والصحافة الحرة، والقضاء المستقل، والمجتمع المدني القوي (من بين الكثير من الأمور)، تسهم جميعها في حيوية الأنظمة الديمقراطية. لكن من أين أتت تلك العناصر؟ وكيف تجذرت القيم الديمقراطية؟ بالنسبة لروستو، تكمن الإجابة في مواصلة التنافس السياسي بين المجموعات التي تمثل المصالح الاجتماعية الحقيقية حول قضايا ذات أهمية بالنسبة لها[33]. وليس بالضرورة أن تكون الديمقراطية والحكم الرشيد هي الهدف من وراء تلك المنافسات، فغالباً ما تدور حول قضايا أكثر مباشرة ووضوحاً، حيث تستخدم وجهات نظرها حول عمل الحكومة على خدمة عدد أكبر من المواطنين كسلاح في الصراع الذي تخوضه وليس كهدف نهائي لها[34]. وفي معظم الأحيان يمكننا قول الشيء نفسه فيما يتعلق بالسيطرة على الفساد: الكثير من المجتمعات الحالية التي ينخفض فيها مستوى الفساد تمكنت من السيطرة على المشكلة في أثناء نضالها في سبيل قضايا أخرى. ربما تكون القضية المتناولة قضية أرض أو ضرائب أو عقيدة أو لغة لكن السؤال الأهم هو مَن الذي يمتلك السلطة وكيف حصل عليها وما الذي يمكن أو لا يمكن القيام به حيال ذلك. وتعد الطبيعة المستمرة لتلك الصراعات عاملاً أساسياً في أهميتها: حيث لم تحصل أي مجموعة على كل ما تصبو إلى تحقيقه، إلا أن التسويات التي تم التوصل إليها وضعت حدوداً مقبولة للسلطة السياسية والمصالح الخاصة وحددت بشكل عملي كيفية الحصول على الثروة والسلطة واستخدامهما. ونادراً ما تكون تلك التسويات دقيقة، ولا يمكن أن تكون نموذجاً دائماً: فعلى سبيل المثال، تتم غالباً إعادة رسم للحدود بين العام والخاص. لكن السبب في استمراريتها والقبول بها لا يتعلق بكونها «أفكاراً جيدة» بل بأنها تتمتع بثقة الناس.

على سبيل المثال، لم تكن وثيقة ماغنا كارتا إعلاناً رناناً حول حقوق الإنسان أو خطة لأسلوب حكم رشيد، بل مجموعة من القيود وضعها عدد من الأرستقراطيين الذين كانوا يخشون من تعسف القوى الملكية. كما ظهرت مفاهيم الحكومة التي تتمتع بالمسؤولية في إنكلترا إبان حصول صراع دام بين العرش والبرلمان حول النظام الضريبي والدين والمسؤولية الواقعة على عاتق الوزراء الملكيين[35] ـ ولم يكن هذا على يد مصلحين بل على يد نواد تشكلت لحسم نزاع سياسي. وبطريقة مماثلة، فإن الإصلاح الانتخابي في القرن التاسع عشر في بريطانيا ـ الاقتراع السري، والحد من النفقات، والصراع الطويل حول البلدات الفاسدة ـ كان يهدف جزئياً إلى كبح «الفساد القديم»، لكنه في الوقت نفسه ساعد زعماء الأحزاب على فرض النظام والسيطرة على تكاليف التنافس القومي المتنامي للحصول على الأصوات[36]. ومن الطبيعي أن تعاني بوتسوانا من فساد أكبر وأكثر تعطيلاً مما قد يبدو. فإطار عملها السياسي لم يكن تصميماً وضعه أحدهم للإصلاح أو الحكم الرشيد، بل كان تسوية نخبوية متجذرة في المجتمع نفسه عملت على المصالحة بين المجموعات والقيم المهمة، وقدمت أساساً متيناً لأسلوب حكم فاعل. أما في كوريا فمن الأصعب أن نحدد فيما إذا كان الكأس نصف فارغ أو نصف ملآن فيما يتعلق بحالة الفساد، لكن مما لا شك فيه أن البلد أفضل بكثير مما كان عليه قبل ثلاثين عاماً. ولم تتم مراحله الانتقالية وفقاً لخطة شاملة، بل كانت مجرد إجراءات كان للزعماء المهمين ولفصائل المجتمع المتنافسة مصالح فيها.

في الختام نجد أن الفساد والإصلاح مسائل تتعلق بالعدالة. هل يمكن للحكومة حماية حقوق وفرص الأكثرية في مواجه مصالح الأقلية؟ وهل يمكن مساءلتها؟ هل تكفي الحدود بين السلطات العامة والخاصة لمنع إحداها من أن تدوس الأخرى؟ لقد سعى جيل من التحرر إلى حماية المصالح الخاصة من الدولة المتعدية، لكن في الكثير من المواضع نتج عن ذلك إضعاف المؤسسات

العامة الأساسية، وفرض قيود سياسية أدت إلى سوء استخدام للسلطة الخاصة. في معظم الأحيان كنا ندّعي أن إطلاق العنان للمصالح الخاصة سيؤدي إلى سرعة في خلق بدائل تنظيم ذاتي للحكم. لكن من يحمي الضعيف بعد ذلك؟ على العكس مما هو متوقع، قد يؤدي نقل تلك المسؤولية إلى المجتمع المدني إلى إلقاء اللوم على الضحايا!

ولهذا السبب يجب أن ينطوي الإصلاح بالنتيجة على دمقرطة عميقة. ولا أقصد بهذا مجرد إجراء انتخابات تنافسية أو وضع خطط لتطبيق الشفافية، على الرغم من كونها ذات أهمية، بل تمكين المواطنين من مواصلة الدفاع عن قيمهم ومصالحهم بحرية والتوصل إلى مؤسسات وطرق مقبولة لاستخدام الثروة والسلطة. ومن المسلم به أن المواطنين لا تسقط عليهم الحكمة الجمعية من السماء فجأة، فلا بد لهم من التحلي بالإرادة لبناء تلك التسويات والمحافظة عليها ولتحمل الجهود والمخاطر المترتبة على ذلك. لكن أغلب الظن أنهم سيقومون بذلك دفاعاً عن مصالحهم الشخصية وليس بدافع «عمل الخير». ويجب على أي شخص له علاقة بالحكومة والتنمية والديمقراطية أن يضمن حصول الجميع على تلك الفرص ومصداقيتها ووضعها في أيد أمينة. هناك فجوة كبيرة بين أجندات تحسين الناتج المحلي الإجمالي و الانتخابات التي كان يتبناها الجيل الماضي، من جهة، والنطاق الكامل للتغيير المطلوب للسيطرة على الفساد، وأسباب القيام بذلك، من جهة أخرى. فالمجتمع المنهمك بفعالية في مواصلة الديمقراطية والعدالة سيبقى يعاني من الفساد، وقد يكون عليه أن يشهد ثورات، على الأقل لمدة من الزمن. لكن مع مرور الزمن يمكنه تطوير قدراته على تجنب أسوأ الأزمات التي شهدتها حالاتنا الدرسية، فالقدرات لا تكمن فقط في العقاب والتدابير الإدارية بل أيضاً في حيوية المجتمع نفسه.

الخلاصة

لقد وصلنا إلى نهاية نقاش طويل للفساد والتنمية في حقبة من الديمقراطية والعولمة أدى بنا إلى التفكير في إستراتيجيات القيام بالإصلاح. إلاّ أن كل هذه القضايا لها أبعاد مشتركة من الديمقراطية والمساءلة والعدالة. وعلى عكس نقاد

كثيرين، أعتقد أن معظم المؤيدين لسياسات «الإجماع» يدفعهم فهم حقيقي لتلك القضايا نفسها. ومع ذلك، فهي تصوغ جدلاً ملحاً حول طرق المحافظة على الثروة والسلطة واستخدامها ومقايضتها، وهو جدل أكثر ما يميزه غيابه في صنع السياسات المعاصرة. تلك هي الأسباب التي تجعل الفساد يستحق منا اهتماماً أكبر بالدرجة الأولى: فجميعها تتمحور حول الحق الأساسي للبشر بعيش حياة كريمة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر فيها. حاولت أن أبيّن أن نقاط الاهتمام تلك لا تمثل فقط الغايات من وراء الإصلاح، بل هي أيضاً الوسائل الضرورية لتحقيقه.

وكما أوضحنا منذ البداية، أدى تجدد الاهتمام بالفساد إلى إلقاء الضوء على المصالح والمنظمات المركزية بالنسبة للنظام العالمي الجديد، وكان مدفوعاً باعتقاد أن الفساد لا يؤدي فقط إلى عرقلة النمو والتكامل الاقتصادي، بل إنه أيضاً في ازدياد مستمر. وقد تم الربط بين تلك النقاط في معظمها بطريقة تقنية محددة: على مستوى السلوك الملحوظ، كان يُنظر إلى الفساد بشكل أساسي على أنه رشوة، جزء لا يتجزأ من عمليات المقايضة المشوبة بالعيوب والمعاقة سياسياً، وإلى الحياة السياسية والدولة على أنها، في أحسن الأحوال، عوامل تسهيل تقنية للأسواق، وفي أسوأها على أنها جوهر مشكلة الفساد. لهذا من غير المستغرب أن تبقى المؤسسات العامة لسنوات طوال ثانوية في معظم النقاشات التي تناولت الإصلاح.

وهنا تكمن خطورة غير مدركة حول أجندة التحرير الإجماعية: نحن قادرون على الحد من الفساد بشكل ملحوظ ـ على الأقل من حيث التعريف ـ من خلال الاستغناء عن السلطة العامة وأدوارها. لكن هل نكون بذلك قد ساعدنا على الحد من الفساد بكل ما في الكلمة من معنى، أم أننا نكون قد خصخصناه وحسب؟[37] وفي تلك الحالة هل ستصبح نظرتنا إلى العالم أفضل؟ من وجهة نظري، فإن التحرير الاقتصادي الذي شهده الجيل الماضي قد أظهر مفارقة عندما أوضح أكثر من أي وقت مضى وجود حاجة إلى مؤسسات قوية وقادرة على النهوض بأعبائها التي تعتبر عامة بكل ما تحمله تلك الكلمة من معنى. وبناء

تلك المؤسسات ليست عملية بسيطة، وستواجه مقاومة عنيفة. غير أن الحاجة إلى القيام بذلك والأشكال المختلفة للتحديات الكامنة وراءه تتمثل في عدد من مشكلات الفساد المبينة في هذا الكتاب. فعندما يتعلق الأمر بالفساد، فإن المشكلة لا تتعلق بالحياة السياسية والمؤسسات العامة القوية، كما أنها ليست مصطلحات خاطئة ضمن مخطط اقتصادي أكبر، بل هي الطرق الوحيدة لبناء دول ونظام عالمي أكثر تنافسية، لكنه في الوقت نفسه أكثر نزاهة وإنسانية.

الحواشي

1. Frimpong, 1997.

2. Bufacchi and Burgess, 1998: 90.

3. See Coser, 1977; 223-224.

4. Adcock and Collier, 2001; Babbie, 2001: 143-144.

5. Johnston, 2001a.

6. Sindzingre, 2005.

7. OECD, 2003.

8. Przeworski, 1995.

9. Manion, 2004.

10. Chan, 2005.

11. أشكر محكّماً لا يُفصح عن اسمه لأسباب مهنية على كل التعليقات المفيدة فيما يتعلق بهذه المقارنة بالتحديد

12. Nelken, 1996.

13. Scott, 1972: 80-84.

14. Johnston, 1998.

15. Pharr and Putnam, 2000; Putnam, 2000.

16. Pharr, 2000.

17. Common Cause, 1999.

18. Scott, 1972: 80-84.

19. Johnson and Kpundeh, 2002.

20. Khan, 2002.

21. Trent, 1981; Bain, 1999: 675-710; Hauptman, 1999; Ambrose, 2000.

22. Isham et al. 1995.

23. Shelley, 2005.

24. Johnston and Kpundeh, 2002.

25. FATF, 2004.

26. Financial Services Authority, 2003.

27. McCullagh, 1998; Singleton, 1999.

28. Quah, 2003.

29. Johnston, 2001a.

30. Klitgaard et al., 2000; Johnston, 2005b.

31. Wagle and Shah, 2003.

32. Rustow, 1970.

33. Ibid., 1970: 352.

34. Ibid., 1970: 353.

35. Roberts, 1966: 91; Johnston, 1993.

36. O'Leary, 1962; Finer, 1975; Rubinstein, 1983; Cox, 1986.

37. Johnston, 2001a.

الملحق آ: البلدان في كل عنقود والمسافات التي تفصلها عن مراكز العناقيد

المجموعة 1: أسواق النفوذ (العدد 18)

البلد	الاسم المختصر بالإنكليزية	المسافة
أستراليا	AUL	7.28073
النمسا	AUS	3.60012
كندا	CAN	2.78126
كوستاريكا	COS	3.83813
الدانمرك	DEN	3.64826
فنلندا	FIN	8.24365
فرنسا	FRN	9.23645
ألمانيا	GER	2.31558
أيرلندا	IRE	8.29991
اليابان	JPN	2.91684
هولندا	NTH	3.86855
نيوزيلندا	NEW	0.91241
النرويج	NOR	7.65654
السويد	SWD	8.76099
سويسرا	SWZ	13.65410
المملكة المتحدة	UK	1.28457
الأورغواي	URU	9.89902
الولايات المتحدة الأميركية	USA	3.86244

الملحق آ

المجموعة 2: كارتيلات النخبة (العدد 21)

البلد	الاسم المختصر بالإنكليزية	المسافة
الأرجنتين	ARG	5.7114
بلجيكا	BEL	9.06837
بوليفيا	BOL	8.02854
بوتسوانا	BOT	3.644045
البرازيل	BRA	5.53851
تشيلي	CHL	2.34284
جمهورية التشيك	CZR	2.48849
اليونان	GRC	9.00947
هنغاريا	HUN	5.74995
إسرائيل	ISR	6.87926
إيطاليا	ITA	2.97926
كوريا الجنوبية	ROK	3.21965
ناميبيا	NAM	4.57171
بنما	PAN	5.72047
الباراغواي	PAR	4.64561
بولونيا	POL	3.74996

البرتغال	POR	2.63078
جمهورية سلوفاكيا	SLO	2.30728
جنوب أفريقيا	SAF	5.51737
أسبانيا	SPN	7.38652
زامبيا	ZAM	10.62383

الملحق آ

المجموعة 3: الأوليغاركات والعائلات (العدد 30)

البلد	الاسم المختصر بالإنكليزية	المسافة
ألبانيا	ALB	8.67352
بنغلاديش	BNG	9.40557
بنين	BEN	1.63571
بلغاريا	BUL	3.69379
كولومبيا	COL	4.81347
الإكوادور	ECU	3.99340
السلفادور	SAL	2.30953
غانا	GHA	6.99291
غواتيمالا	GUA	3.62980
هندوراس	HON	2.98866
الهند	IND	3.72422
جاميكا	JAM	9.03862
مدغشقر	MDG	6.78694
ماليزيا	MAL	7.20240
مالي	MLI	2.47827
المكسيك	MEX	7.09493

نيبال	NPL	3.08030
نيكاراغوا	NIC	2.86318
النيجر	NER	9.06853
باكستان	PAK	14.73081
بيرو	PER	11.62208
الفلبين	PHI	4.14257
رومانيا	ROM	4.25395
روسيا	RUS	12.68638
السنغال	SEN	7.89667
سيريلانكا	SLK	9.48985
تايلاند	THI	7.53286
ترينيداد وتوباغو	TRT	8.89195
تركيا	TUR	3.23513
فنزويلا	VEN	8.28116

الملحق آ

المجموعة 4: المسؤولون الحكوميون (العدد 29)

البلد	الاسم المختصر بالإنكليزية	المسافة
الجزائر	ALG	5.86685
الكاميرون	CAO	2.81497
أفريقيا الوسطى	CAF	10.59637
تشاد	CHD	2.94259
الصين	CHN	6.12066
الكونغو	CRP	11.17139
مصر	EGY	5.57582
الغابون	GAB	5.50351
غينيا بيساو	GNB	7.92945
هايتي	HTI	2.54349
أندونيسيا	INS	9.59441
إيران	IRN	11.65739
ساحل العاج	IVO	7.19949
الأردن	JOR	13.76616
كينيا	KEN	2.10563
الكويت	KWT	5.55828

ملاوي	MAW	13.84777
المغرب	MOR	7.78743
ميانامار	MMR	11.53267
نيجيريا	NIG	10.03197
عمان	OMN	8.63007
رواندا	RWA	2.93964
سورية	SYR	12.32687
تنزانيا	TAZ	5.66171
توغو	TGO	3.96091
تونس	TUN	2.36309
أوغندا	UGA	13.63157
الإمارات العربية المتحدة	UAE	7.43969
زيمبابوي	ZIM	8.38316

حكم القانون، 2002 (1.79 - إلى 2.31) (KKZ)	1.74	.45	.37-	.59-	.000
الاستقرار السياسي، 2002 (2.42 - إلى 1.63) (KKZ)	1.17	.39	.31-	.70-	.000
التعبير/ المساءلة، 2002 (2.12 - إلى 1.72) (KKZ)	1.44	.68	.05-	.92-	.000
الضوابط السياسية على القادة 2001 (0 إلى 1) (PL)	.77	.70	.47	.17	.000
المنافسة السياسية 2001 (1 ـ 10) (P)	10.0	9.2	7.9	4.6	.000

الملحق ب: المؤشرات الإحصائية لعناقيد البلدان

الجدول آ: مؤشرات الحوكمة

نمط الفساد: المؤشر (الوحدات أو النطاق) (المصدر)	1. أسواق النفوذ (18)	2. كارتيلات النخبة (21)	الأوليغاركات والعائلات (30)	4. المسؤولون الحكوميون الكبار (29)	تحليل التفاوت بين المجموعات
استمرارية النظام، 2001 (P)	79.6	20.5	15.3	13.1	.000
الحريات المدنية 2001 (1 إلى 7: منخفض = واسعة الانتشار) (FH)	1.28	2.38	3.57	5.14	.000
الحقوق السياسية 2001 (1 إلى 7: منخفض = واسعة الانتشار) (FH)	1.00	1.71	2.87	5.52	.000
الأسواق السوداء 2001 (1 إلى 5) (FH)	1.47	3.10	3.88	3.93	.000
فعالية الحكومة 2002 (1.64 - إلى 2.26) (KKZ)	1.68	.46	.33-	.55-	.000
تدخل الحومة 2001 (1 إلى 5) (FH)	2.50	2.60	3.02	3.78	.000
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) (FH)	2.56	3.10	3.70	3.90	.000
جودة الأنظمة، 2002 (2.31 - إلى 1.93) (KKZ)	1.50	.67	.14-	.58-	.000

ما لم يتم ذكر غير ذلك، فإن العلامات الأعلى تشير إلى مستويات أعلى للخاصية

مصادر الجدولين (آ) و (ب):

PL = PolCon V dataset http://www-mamagement.wharton.upenn.edu/henisz/POLCON/ContactInfo.html

FH = Freedom House Freedom in the World cumulative dataset, 1972-2003 http://www.freedomhouse.org/ratingsallscores04.xls

HDR = UNDP Human Development Report 2003 http://www.undp.org/

HF = Heritage Foundation Index of Economic Freedom Reports http://www.heritage.org/research/features/index/

KKZ = KKZ = Kaufman, Kraay, and Zoido-Lobation, "Governance Matters III" dataset, 2002 http:info.worldbank.org/governance/kkz2002/tables.asp

«النطاق» بالنسبة لتفاوتات KKZ تشير فقط إلى الحالات المتضمنة في هذا التحليل.

P = Polity IV dataset, 2002 update http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/polreg.html

الجقول ب: المؤشرات الاجتماعية

نمط الفساد : المؤشر (الوحدات أو النطاق) (المصدر)	1. أسواق النفوذ (18)	2. كارتيلات النخبة (21)	الأوليغاركات والعائلات (30)	4. المسؤولون الحكوميون الكبار (29)	تحليل التفاوت بين المجموعات
إجادة القراءة والكتابة عند الكبار 2001 (٪) (HDR)	98.7	93.0	73.9	69.2	.000
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2001 (دولار أميركي) (HDR)	$ 24,674	$ 12,258	$ 4,107	$ 4,031	.000
مؤشر جيني (السنوات الأخيرة، HDR)	31.6	42.8	44.3	42.1	.000
متوسط العمر 2001 (سنوات) (HDR)	78.2	68.6	65.5	65.5	.000

الجدول ج: المجموعات في علاقتها بالاقتصاد العالمي

نمط الفساد: المؤشر (الوحدات أو النطاق) (المصدر)	1. أسواق النفوذ (18)	2. كارتيلات النخبة (21)	الأوليغاركات والعائلات (30)	4. المسؤولون الحكوميون الكبار (29)	تحليل التفاوت بين المجموعات
صافي الاستثمارات الخارجية المباشرة للفرد	$907	$253	$68	$18	.000
الصادرات عالية التقانة 2001 ٪ من السلع المصدرة (HDR)	21.7	9.7	10.5	5.7	.002
صادرات السلع المصنعة 2001 ٪ من السلع المصدرة (HDR)	68.6	59.6	50.1	30.5	.001
الصادرات الأولية 2001	28.0	38.7	48.4	70.5	.000

المصادر:

WB = World Bank Data Query online data source http://www.worldbank.org/data/dataquery.html

HDR = UNDP Human Development Report 2003 http://www.undp.org/

المصادر

Note: "JRL," where listed, refers to Johnson's Russia List, an online collection of news reports on Russia assembled and distributed by email at least once a day. JRL is archived online at http://www.cdi.org/russia/johnson/default.cfm.

ABC News.com. 2000. "A Big Start: Trials Open in China's Biggest Corruption Scandal," September 13, online at http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/china000913.html (viewed October 9, 2003).

Adcock, Robert, and David Collier. 2001. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research," *American Political Science Review* 95: 529–546.

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. 1994. "Competition and Corruption," working paper: Oxford University Institute of Economics and Statistics, Oxford, United Kingdom.

1999. "Rents, Competition, and Corruption," *American Economic Review* 89, 982–993.

Agence France-Presse. 2003. "Torture, Crime Riddles Moscow Police: Study," August 6. Reprinted in JRL 7280, August 7.

Alam, M. S. 1995. "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications," *Kyklos* 48: 419–435.

Albats, Yevgenia. 2003. "Abetting Russia's Oligarch," *Washington Post*, January 25.

Alemann, Ulrich von. 2002. "Party Finance, Party Donations and Corruption: The German Case," in Donatella Della Porta and Susan Rose-Ackerman, eds., *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, Baden-Baden: Nomos, pp. 102–117.

Alyoshina, Irina. 2004. "Bureaucrats to Tackle Their Own Corruption," *Gazetaru*, January 13. Reprinted in JRL 8012, January 13.

Ambrose, Stephen E. 2000. *Nothing Like It in the World: The Men Who Built the Transcontinental Railroad, 1863–1869*, New York: Simon and Schuster.

Amnesty International. 2000. "Kenya," in *Amnesty International Report 2000*, online at http://web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf/0/1b92dd02fe9302ff802568f20055293a?OpenDocument (viewed July 22, 2004).

Anderson, Christopher J., and Yuliya V. Tverdova. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies," *American Journal of Political Science* 47: 91–109.

Anderson, Lisa. 1999. *Transitions to Democracy*, New York: Columbia University Press.

Andreas, Peter. 1998. "The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico," *Current History* 97: 160–165.
Andreski, Stanislav. 1968. "Kleptocracy: or, Corruption as a System of Government," in Stanislav Andreski, ed., *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernization*, London: Michael Joseph, pp. 92–109.
Andrusenko, Lidiya. 2003. "The Khodorkovsky Effect," *Smysl*, May 16–31. English translation reprinted in JRL, May 27.
Appel, Hilary. 1997. "Voucher Privatization in Russia: Structural Consequences and Mass Response in the Second Period of Reform," *Europe-Asia Studies* 49: 1433–1449.
Aquino, Belinda. 1987. *Politics of Plunder: The Philippines under Marcos*, Quezon City, Philippines: Great Books Trading; U.P. College of Public Administration.
1999. *The Transnational Dynamics of the Marcos Plunder*, Quezon City: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines.
Arvedlund, Erin E. 2003. "Money, if Not Power," *New York Times*, November 11.
Babbie, Earl R. 2001. *The Practice of Social Research*, Belmont, CA: Wadsworth.
Bailey, John, and Roy Godson, eds. 2000. *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.–Mexico Borderlands*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
Bain, David Haward. 1999. *Empire Express: Building the First Transcontinental Railroad*, New York: Penguin.
Baltimore Sun. 2003. "Poor Russia's Wealthiest Dozen," November 9.
Barro, Robert J. 1999. "Determinants of Democracy," *Journal of Political Economy* 107: 158–183.
Batalla, Eric C. 2000. "De-Institutionalizing Corruption in the Philippines: Identifying Strategic Requirements for Reinventing Institutions," Philippines: Transparent Accountable Governance. Online at http://www.tag.org.ph/references/PDFfiles/batalla.pdf (viewed June 1, 2003).
Baum, Richard. 1991. *Reform and Reaction in Post-Mao China: The Road to Tiananmen*, New York: Routledge.
Bayley, David. 1966. "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *The Western Political Quarterly* 19: 719–732.
BBC News Online. 1998. "The Corrupt Comrade," July 31. Online at http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/143163.stm (viewed January 4, 2005).
Beck, Peter M. 1998. "Revitalizing Korea's Chaebol," *Asian Survey* 38: 1018–1035.
Berg-Schlosser, Dirk. 1982. "Modes and Meaning of Political Participation in Kenya," *Comparative Politics* 14: 397–415.
Berkofsky, Axel. 2002. "Corruption and Bribery in Japan's Ministry of Foreign Affairs," Cardiff, CA: Japan Policy Research Institute, Working Paper No. 86, June. Online at http://www.jpri.org/WPapers/wp86.htm (viewed January 15, 2003).
Bernstein, Jonas. 2002. "Corridors of Power: The 'Family' Is Dead – Long Live the 'Family,'" *RFE/RL Russian Political Weekly* 2: 42, December 11. Reprinted in JRL 6597, December 12, 2002.

Besley, Timothy, and John McLaren. 1993. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives," *The Economic Journal* 103: 119–141.

Birch, Douglas. 2002. "Russians Numb to Killing of Government Officials." *Baltimore Sun*, October 19. Reprinted in JRL 6500, October 19.

Blake, Charles H., and Christopher G. Martin. 2002. "Combating Corruption: Reexamining the Role of Democracy," presented at the 2002 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 25–28.

Blechinger, Verena. 1999. "Changes in the Handling of Corruption Scandals in Japan since 1994," *Asian-Pacific Review* 6: 42–64.

2000. "Corruption through Political Contributions in Japan: Report on Recent Bribery Scandals, 1996-2000," paper presented at a conference on Bribery and Party Finance, sponsored by Transparency International, Villa La Pietra, Florence, Italy, October.

Bo Zhiyue. 2000. "Economic Development and Corruption: Beijing beyond 'Beijing,'" *Journal of Contemporary China* 9: 467–487.

Boisseau, Jean-Marie. 1997. "Gifts, Networks and Clienteles: Corruption in Japan as a Redistributive System," in Donatella Della Porta and Yves Mény, eds., *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter, pp. 132–147.

Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State: Rural Authority and Institutional Choice*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Brooke, James. 2004. "South Korea's Impeached President Gains Support in Vote," *New York Times*, April 16.

Bufacchi, Vittorio, and Simon Burgess. 1998. *Italy since 1989: Events and Interpretations*, New York: St. Martin's Press.

Burger, Ethan. 2004. "Corruption in the Russian *Arbitrazh* Court System," *International Lawyer* 38: 15–34.

Burnett, Stanton H., and Luca Mantovani. 1998. *The Italian Guillotine: Operation Clean Hands and the Overthrow of Italy's First Republic*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Calise, Mauro. 1994. "The Italian Particracy: Beyond President and Parliament," *Political Science Quarterly* 109: 441–460.

Campaign Finance Institute. 2004. "House Winners Average $1 million for the First Time," 5 November, online at http://www.cfinst.org/pr/110504a.html (viewed 21 April 2005).

Campos, J. Edgardo, Donald Lien, and Sanjay Pradhan. 1999. "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters," *World Development* 27: 1059–1067.

Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Castberg, Anthony Didrick. 1997. "Prosecutorial Independence in Japan," *UCLA Pacific Basin Law Review* 16: 38–87.

2000. "Corruption in Japan and the US," United Nations Asia and Far East Institute, *Resource Material Series* 56.

Chaikin, David. 2000. "Tracking the Proceeds of Organized Crime: The Marcos Case," presented at the Transnational Crime Conference, Australian Institute of Criminology, Canberra, March 9, online at http://www.aic.gov.au/ conferences 2005).

Chan, Jenny C. Y. 2005. "Language, Culture, and Reform in Hong Kong," in Michael Johnston, ed., *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, pp. 95–113.

Chang, Eric C. C., and Miriam A. Golden. 2004. "Does Corruption Pay? The Survival of Politicians Charged with Malfeasance in the Postwar Italian Chamber of Deputies," presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 2–5.

Chang, S. J. 2002. "Cultural Heritage and Financial Ethics in Korea," presented at the Korea Finance Association Meetings, November 2002, Chunchon, Korea, online at http://www.dure.net/~kfa/data/papers/announce/2002_autumm/S.J.%20Jang.pdf (viewed April 14, 2004).

Cheng Tun-Jen and Chu Yun-Han. 2002. "State–Business Relations in South Korea and Taiwan," in Laurence Whitehead, ed., *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 31–62.

Cheng Wenhao. 2004. "An Empirical Study of Corruption within China's State-owned Enterprises," *The China Review* 4: 55–80.

Cho Juyeong. 2004. "The Interaction of Exogenous Forces and Domestic Political Institutions in Bank Reform: Korea and Japan," presented at 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, March 20. Online at http://www.isanet.org/archive.html (viewed December 28, 2004).

Cho Myeong-Hyeon. 2003. "Reform of corporate governance," in Stephan Haggard, Wonhyuk Lim, and Euysung Kim (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 286–306.

Choi, Eun Kyong, and Kate Xiao Zhou. 2001. "Entrepreneurs and Politics in the Chinese Transitional Economy: Political Connections and Rent-Seeking," *The China Review* 1: 111–135.

Christensen, Raymond V. 1996. "Strategic Imperatives of Japan's SNTV Electoral System," *Comparative Political Studies* 29: 312–334.

1998. "Putting New Wine into Old Bottles: The Effect of Electoral Reforms on Campaign Practices in Japan," *Asian Survey* 38: 986–1004.

Chubb, Judith. 1981. "The Social Bases of an Urban Political Machine: The Christian Democrat Party in Palermo," *Political Science Quarterly* 96: 107–126.

Citizens Research Foundation. 2002. "Poll Data," online at http://www.igs.berkeley.edu/research_programs/CRF/Basics/opinion.html (viewed February 6, 2003).

Clifford, Mark L. 1994. *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

CNN.com. 2001. "Seven Sentenced to Die in China Corruption Case," March 2, online at http://www.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/east/03/02/China.execute/ (viewed October 9, 2003).

2004. "U.S. Warns Russia over Yukos Sale," December 23, online at http://www.cnn.com/2004/BUSINESS/12/22/russia.yukos.rosneft/ (viewed December 27, 2004).

Coalson, Robert. 2003. "Can the Kremlin Really Fight Corruption?" *RFE/RL Russian Political Weekly* 3: 28, 16. Reprinted in JRL 7253, July 17.
Colazingari, Silvia, and Susan Rose-Ackerman. 1998. "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America," *Political Science Quarterly* 113: 447–470.
Cole, William S. 2001. "Roots of Corruption in the Indonesian System of Governance," in Wilson International Center for Scholars, "Old Game or New? Corruption in Today's Indonesia," *Asia Program Special Report* 100: 13–18.
Collinson, Patrick, and Tony Levene. 2003. "Mob Cash Oils Wheels of Russian Economy," *The Guardian*, May 17.
Common Cause. 1999. "Campaign Finance Reform: Public Financing in the States," online at http://www.commoncause.org/states/CFR-financing.htm (viewed October 4, 2004).
2002. "Election 2002: – Incumbent Advantage: 98 Percent in House, 24 of 29 in Senate Win Reelection," online at http://www.commoncause.org/news/default.cfm?ArtID=38 (viewed April 5, 2004).
Coronel, Sheila S., ed. 2000. *Investigating Estrada: Millions, Mansions and Mistresses.* Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.
Coronel, Sheila S., and Cecile C. A. Balgos. 1998. *Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines*, Pasig, Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism, Evelio B. Javier Foundation, Institute for Popular Democracy.
Coser, Lewis A. 1977. *Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context*, 2nd edn, New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
Cottrell, Robert. 2001. "Russia: Was There a Better Way?" *New York Review of Books*, October 4. Review of Reddaway and Glinski, *The Tragedy of Russia's Reforms.*
Cox, Gary W. 1986. "The Development of a Party-Orientated Electorate in England, 1832–1918," *British Journal of Political Science* 16: 187–216.
Cox, Gary W., Frances McCall Rosenbluth, and Michael F. Thies. 1999. "Electoral Reform and the Fate of Factions: The Case of Japan's Liberal Democratic Party," *British Journal of Political Science* 29: 33–56.
Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
Danevad, Andreas. 1995. "Responsiveness in Botswana Politics: Do Elections Matter?" *Journal of Modern African Studies* 33: 381–402.
Della Porta, Donatella. 2000. "Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption," in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, eds., *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 202–229.
2004. "Parties and Corruption," *Crime, Law, and Social Change* 66: 35–60.
Della Porta, Donatella, and Susan Rose-Ackerman, eds. 2002. *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, Baden-Baden: Nomos.
Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York: Aldine de Gruyter.

2002. "Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 717–737.

Deng Xiaoping. 1983. *Select Works of Deng Xiaoping*, Beijing: People's Press.

Denzau, Arthur T., and Michael C. Munger. 1986. "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented," *American Political Science Review* 80: 89–106.

Dettmer, Jamie. 2003. "Putin Puts the Pride Back in Russia," *Insight*, February 4. Reprinted in JRL 7026, February 4.

Dietz, Simon, Eric Neumayer, and Indra de Soysa. 2004. "Corruption, the Resource Curse and Genuine Saving," London: working paper, Department of Geography and Centre for Economic Policy and Governance, London School of Economics and Political Science, online at http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/dev/papers/0405/0405010.pdf (viewed November 30, 2004).

DiFranceisco, Wayne, and Zvi Gitelman. 1984. "Soviet Political Culture and 'Covert Participation' in Policy Implementation," *American Political Science Review* 78: 603–21.

Dobel, J. P. 1978. "The Corruption of a State," *American Political Science Review* 72: 958–973.

Doig, Alan. 1984. *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*, Harmondsworth: Penguin.

Doig, Alan, and Robin Theobald, eds., 2000. *Corruption and Democratisation*, London: Frank Cass.

Dryer, June Teufel. 1994. "The People's Army: Serving Whose Interests?" *Current History* 5.

East African Standard Online. 2003a. "Ouko Murder Factor for Economy Slump," online at http://www.eastandard.net/headlines/news16102003011.htm (viewed October 16, 2003).

2003b. "Bosire Tells Muite off Over Nasser," online at http://www.eastandard.net/ (viewed October 16, 2003).

2003c. "Graft: Kibaki Names Judges, Sets up Tribunals," online at http://www.eastandard.net/ (viewed October 16, 2003).

2003d. "Judges Mentioned in Corrupt Dealings Named," online at http://www.eastandard.net/ (viewed October 16, 2003).

Economist, The. 1999. "Germany: Corrupt?" December 9.

Elizondo, Carlos. 2003. "After the Second of July: Challenges and Opportunities for the Fox Administration," in Joseph S. Tulchin and Andrew D. Selee, eds., *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 29–53.

Elliott, Kimberly Ann, ed. 1997a. *Corruption and the Global Economy*, Washington: Institute for International Economics.

1997b. "Corruption as a Global Policy Problem: Overview and Recommendations," in Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Washington: Institute for International Economics, pp. 175–233.

Elster, Jon. 1989. "Social Norms and Economic Theory," *Journal of Economic Perspectives* 3: 99–117.

El Universal. 2004. "Making Sense of the Bejerano Case," December 20, by F. Rosen, online at http://www.mexiconews.com.mx/pls/impreso/web_columnas_sup.detalle?var=17672 (viewed December 28, 2004).

Esty, Daniel, and Michael Porter. 2002. "National Environmental Performance Measurements and Determinants," in Daniel Esty and Peter K. Cornelius, eds., *Environmental Performance Measurement: The Global Report 2001–2002*, New York and Oxford: Oxford University Press.

Etzioni, Amitai. 1984. *Money Rules: Financing Elections in America*, Boulder, CO: Westview.

Euben, J. P. 1978. "On Political Corruption," *The Antioch Review* 36: 103–118.

Fabre, Guilhem. 2001. "State, Corruption, and Criminalisation in China," *International Social Science Journal* 53: 459–466.

Falken, Andrea Suarez. 2005. "Seventy-One Years of PRI Come to an End? Electoral Reform in Mexico," in Michael Johnston, ed., *People, Corruption, and Reform: Mobilizing Civil Society*, Lanham, MD: University Press of America, pp. 131–148.

Farquharson, Marjorie. 2003. "After One Year, New Russian Criminal Procedure Code is Showing Results," RFE/*RL Newsline*, July 31. Reprinted in JRL 7272, July 31.

FATF, 2004. "Financial Action Task Force" (policy descriptions and annual reports), online at http://www1.oecd.org/fatf/FATDocs_en.htm (viewed October 1, 2004).

Feinerman, James. 2000. *The Limits of the Rule of Law in China*, Seattle: University of Washington Press.

Filipov, David. 2004. "In Russia, Police on Wrong Side of the Law," *Boston Globe*, May 31.

Financial Services Authority. 2003. "Reducing Money Laundering Risk: Know Your Customer and Anti-Money Laundering Monitoring," London: Financial Services Authority, online at http://www.fsa.gov.uk/pubs/discussion/dp22.pdf (viewed October 1, 2004).

Finer, S. E., ed. 1975. *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram.

Fisman, Raymond, and Jakob Svensson. 2000. "Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm-Level Evidence," Policy Research Working Paper 2485, Washington, DC: World Bank.

Fjelsted, Odd-Helge. 2002. *Decentralisation and Corruption: A Review of the Literature*, Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute Report U4.

Freeland, Chrystia. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*, New York: Crown Business; London: Little, Brown.

French, Howard W. 2003. "Former Leader Is Caught Up in South Korean Maelstrom," *New York Times*, April 6.

Friedman, Eric, Simon Johnson, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobatón. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries," *Journal of Public Economics* 77: 459–493.

Frimpong, Kwame. 1997. "An Analysis of Corruption in Botswana," paper presented at the seminar, "Corruption and Integrity Improvement," OECD/UNDP, Paris, October 24–25.

Frisby, Tanya. 1998. "The Rise of Organised Crime in Russia: Its Roots and Social Significance," *Europe-Asia Studies* 50: 27–49.

Fröhling, Oliver, Carolyn Gallaher, and John Paul Jones III. 2001. "Imagining the Mexican Election," *Antipode* 33: 1.

Fukui, Haruhiko, and Shigeko N. Fukai. 1996. "Pork Barrel Politics, Networks, and Local Economic Development in Contemporary Japan," *Asian Survey* 36: 3.

Gallup Poll Archives. 1997. "Americans Not Holding Their Breath on Campaign Finance Reform," online at http://www.gallup.com/POLL_ARCHIVES/971011.htm. (viewed February 6, 2003).

Gaviria, Alejandro. 2002. "Assessing the Effects of Corruption and Crime on Firm Performance: Evidence from Latin America," *Emerging Markets Review* 3: 245–268.

Gerring, John, and Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism," *British Journal of Political Science* 34: 295–330.

Gibbons, K. M. 1989. "Toward an Attitudinal Definition of Corruption," in A. Heidenheimer, M. Johnston, M., and V. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 165–171.

Gierzynski, Anthony. 2000. *Money Rules: Financing Elections in America*, Boulder, CO: Westview.

Girling, J. L. S. 1997. *Corruption, Capitalism and Democracy*, London and New York: Routledge.

Glees, Anthony. 1987. "The Flick Affair: A Hint of Corruption in the Bonn Republic," *Corruption and Reform* 2: 111–126.

1988. "Political Scandals in West Germany," *Corruption and Reform* 3: 262–276.

Glynn, Patrick, Stephen J. Kobrin, and Moisés Naim. 1997. "The Globalization of Corruption," in Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*, pp. 7–27.

Gold, Thomas, Doug Guthrie, and David Wank., eds., 2002. *Social Connections in China: Institutions, Culture, and the Changing Nature of Guanxi*, Cambridge: Cambridge University Press.

Golden, Miriam A. 2002. "Does Globalization Reduce Corruption? Some Political Consequences of Economic Integration," paper presented at a Conference on Globalization and Equalitarian Redistribution, Santa Fe Institute, May 17–19.

2003. "Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy," *British Journal of Political Science* 33: 189–212.

Golden, Miriam, and Chang, Eric C. C. 2001. "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy," *World Politics* 53: 588–622.

Goldman, Marshall I. 2003a. *The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry*, New York: Routledge.

2003b. "Russia Will Pay Twice for the Fortunes of Its Oligarchs," *Financial Times*, July 26.

Goldman, Merle, and Roderick MacFarquhar, eds. 1999. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gong, Ting (Kung T`ing). 1994. *The Politics of Corruption in Contemporary China: An Analysis of Policy Outcomes*, Westport, CT: Praeger.

1997. "Forms and Characteristics of China's Corruption in the 1990s: Change With Continuity," *Communist and Post-Communist Studies* 30: 277–288.

2002. "Dangerous Collusion: Corruption as a Collective Venture in Contemporary China," *Communist and Post-Communist Studies* 35: 85–103.

Good, Kenneth. 1992. "Interpreting the Exceptionality of Botswana," *Journal of Modern African Studies* 30: 69–95.

1994. "Corruption and Mismanagement in Botswana: A Best-Case Example?" *Journal of Modern African Studies* 32: 499–521.

1996. "Towards Popular Participation in Botswana," *Journal of Modern African Studies* 34: 53–77.

Goodman, David S. G. 1994. *Corruption in the People's Liberation Army*, Murdoch, WA: Asia Research Center, Murdoch University,

Grayson, George W. 1980. *The Politics of Mexican Oil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

GRECO (Council of Europe, Group of States against Corruption). 2004. *First Evaluation Round: Compliance Report on Germany* (May 14, 2004). Online at http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle1/GrecoRC-I(2004)1E-Germany.pdf (viewed January 5, 2005).

Green, John *et al.* 1998. *Individual Congressional Campaign Contributors: Wealthy, Conservative – and Reform-Minded*, Chicago: The Joyce Foundation.

Greene, Robert W. 1981. *The Sting Man: Inside Abscam*, New York: Dutton.

Grigorian, Marina. 2003. "A Portrait of Corruption in Russia: A Disheartening Conclusion – Everyone Takes Bribes," *Vremya MN*, July 11. English translation by Arina Yevtikhova in JRL 7246, July 14.

Guillermopietro, Alma. 2004. "The Morning Quickie," *The New York Review of Books*, 51: 40–43.

Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. 2002. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *Economics of Governance* 3: 23–45.

Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, and Erwin R. Tiongson. 2001. "Corruption and the Provision of Health Care and Educational Services," in Arvind K. Jain, ed., *The Political Economy of Corruption*, London: Routledge.

Guzzini, Stefano. 1995. "The 'Long Night of the First Republic': Years of Clientelistic Implosion in Italy," *Review of International Political Economy* 2: 27–61.

Ha Yong-Chool. 2001. "South Korea in 2000: A Summit and the Search for New Institutional Identity," *Asian Survey* 41: 30–39.

Hall, Thomas, and Glenn Yago. 2000. "Estimating the Cost of Opacity Using Sovereign Bond Spreads," working paper, Capital Studies Group, The Milken Insitute, Santa Monica, CA.

Hamilton-Paterson, James. 1998. *America's Boy*, London: Granta Books.

Handelman, Stephen. 2003. "Oligarchs Cry Uncle as Putin Cracks Down," *Toronto Star*, August 5. Reprinted in JRL 7277, August 5.

Hao, Yufan. 1999. "From Rule of Man to Rule of Law: An Unintended Consequence of Corruption in China in the 1990s," *Journal of Contemporary China* 8: 405–423.

Hao, Yufan, and Michael Johnston, 1995. "Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption," *Asian Perspective* 19: 117–149.

2002. "Corruption and the Future of Economic Reform in China," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 583–604.

Harper, Timothy. 1999. *Moscow Madness: Crime, Corruption, and One Man's Pursuit of Profit in the New Russia*, New York: McGraw-Hill.

Hauptman, Laurence. 1999. *Conspiracy of Interests: Iroquois Dispossession and the Rise of New York State*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Hawes, Gary. 1987. *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Heidenheimer, Arnold J. 1970. "The Context of Analysis", in Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, pp. 3–28.

Hellman, Joel S., and Daniel Kaufmann. 2004. "The Inequality of Influence," in Janos Kornai and Susan Rose-Ackerman, eds., *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, New York: Palgrave, pp. 100–118.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition," Policy Research Working Paper 2444, Washington, DC: World Bank.

Hine, David. 1995. "Party, Personality and the Law: The Political Culture of Corruption in Italy", in P. N. Jones, ed., *Party, Parliament, and Personality*, New York: Routledge.

1996. "Political Corruption in Italy," in Walter Little and Eduardo Posada Carbó, *Political Corruption in Europe and Latin America*, Basingstoke: Macmillan, p. 6.

Hoffman, David E. 2002. *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*, New York: Public Affairs.

Holm, John D. 2000. "Curbing Corruption through Democratic Accountability: Lessons from Botswana," in K. R. Hope and B. Chikulo, eds., *Corruption and Development in Africa: Lessons from Case Studies*, Basingstoke: Macmillan, pp. 288-304.

Holm, John D., Patrick P. Molutsi, and Gloria Somolekae. 1996. "The Development of Civil Society in a Democratic State: The Botswana Model," *African Studies Review* 39: 43–69.

Holmquist, Frank W., Frederick S. Weaver, and Michael D. Ford. 1994. "The Structural Development of Kenya's Political Economy," *African Studies Review* 37: 69–105.

Hornick, Robert N. 2001. "A Foreign Lawyer's Perspective on Corruption in Indonesia," in Wilson International Center for Scholars, "Old Game or New? Corruption in Today's Indonesia," *Asia Program Special Report* No. 100, pp. 9–12.

Hudson, Michael. 2004. "Reply to Schleifer (*sic*) and Treisman," JRL 8080, February 23.

Human Rights Watch. 2002. "Kenya's Unfinished Democracy: A Human Rights Agenda for the New Government," online at http://www.hrw.org/reports/2002/kenya2/kenya1202.pdf (viewed July 17, 2003).

Humphrey, Caroline. 2002. *The Unmaking of Soviet Life: Everyday Economies After Socialism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
Hutchcroft, Paul D. 1991. "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder," *World Politics* 43: 414–450.
1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900–1913," *Journal of Asian Studies* 59: 277–306.
2002. "The Politics of Privilege: Rents and Corruption in Asia," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 489–512.
2003. "Reflections on a Reverse Image: South Korea Under Park Chung Hee and the Philippines Under Ferdinand Marcos," paper presented at the East Asia Institute, Korea University, and the Asia Center, Harvard University, 2000; revised 2003.
Hutchcroft, Paul D., and Joel Rocamora. 2003. "Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines," *Journal of East Asian Studies* 3: 259–292.
Hwang Jon-Sung. 1997. "Analysis of the Structure of the Korean Political Elite," *Korea Journal* 37: 98–117.
Hwang, Kelley K. 1996. "South Korea's Bureaucracy and the Informal Politics of Economic Development," *Asian Survey* 36: 306–319.
Iga Mamoru, and Morton Auerbach. 1977. "Political Corruption and Social Structure in Japan," *Asian Survey* 17: 556–564.
IMF (International Monetary Fund). 1995. *Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis*, Washington, DC: IMF, Pamphlet Series 48.
Inflation Calculator, The. 2005, online at http://www.westegg.com/inflation/infl.cgi (viewed June 28, 2005).
Interfax, 2003. "Kudrin Expects Capital Transfers to Russia to Exceed Flight in 2003," reprinted in JRL 7268, July 27.
Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1995. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects," World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, DC.
Ivanidze, Vladimir. 2002. "Conglomerates are the Product of an Alliance Between the Yeltsin 'Family' and the Bandit Clan, Says Jalol Khaydarov," *Le Monde*, November 28. Translated in JRL 6583, December 3.
Jack, Andrew. 2002. "Slavneft Auction Sends Out the Right Signals," *Financial Times*, December 6. Reprinted in JRL 6591, December 6.
Jarvis, Christopher. 2000. "The Rise and Fall of Albania's Pyramid Schemes," *Finance and Development* 37: 46–49, online at http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/03/pdf/jarvis.pdf (viewed January 5, 2005).

Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.

1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in F. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 136–164.

1995. *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*, New York: Norton.

Johnson, David T. 2000. "Why the Wicked Sleep: The Prosecution of Political Corruption in Postwar Japan," *Asian Perspective* 24: 59–77. Online as a 1997 working paper, Japan Policy Research Institute, at http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp34.html (viewed January 5, 2005).

Johnson, David Ted. 2001. "Bureaucratic Corruption in Japan," Cardiff, CA: Japan Policy Research Institute, Working Paper 76, online at http://www.jpri.org/WPapers/wp76.html (viewed January 5, 2005).

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review* 88: 387–392.

Johnston, Michael. 1979. "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage," *American Political Science Review* 73: 385–398.

1982. *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey, CA: Brooks-Cole.

1986a. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment," *Comparative Politics* 18: 459–477.

1986b. "Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption," *Polity* 18: 367–391.

1991. "Right and Wrong in British Politics: 'Fits of Morality' in Comparative Perspective," *Polity* 24: 1–25.

1993. "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standards," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 193–205.

1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption," *International Social Science Journal* (English language version) 149: 321–335.

1998. "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" in Boris Pleskovic, ed., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, Washington, DC: World Bank, pp. 149–180.

2001a. "Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding," in Arvind K. Jain, ed., *The Political Economy of Corruption*, London and New York: Routledge, pp. 157–179.

2001b. "The Definitions Debate: Old Conflicts in New Guises," in Arvind K. Jain, ed., *The Political Economy of Corruption*, London and New York: Routledge, pp. 11–31.

2002. "Party Systems, Competition, and Political Checks against Corruption," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 777–794.

ed. 2005a. *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America.

2005b. "Measuring Corruption or Measuring *Reform?*" *Revista Mexicana de Sociologia* 2: 229–269.

Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. "China's Surge of Corruption," *Journal of Democracy* 6: 80–94.

Johnston, M., and Sahr J. Kpundeh. 2002. "Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform," Washington, DC: World Bank Institute Working Paper number 37208.

Jordan, David C. 1999. *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Jowitt, Ken. 1983. "Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime," *Soviet Studies* 35: 275–297.

JRL: Johnson, David. 1996–2005. Johnson's Russia List. Online collection of news reports on Russia assembled and distributed by email; archived at http://www.cdi.org/russia/johnson/default.cfm (viewed January 5, 2005).

Kagarlitsky, Boris. 2003. "The Fray Near the Borovitsky Gates: Some Want to Convert Money into Power; Others Want the Opposite," *Rodnaya Gazeta*, July 18–24. English translation by Kirill Frolov in JRL 7258, July 21, 2003.

Kang, David C. 2002a. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

2002b. "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in Korea," *International Organization* 56: 177–207.

Karklins, Rasma. 2002. "Typology of Post-Communist Corruption," *Problems of Post-Communism*, 49: 22–32.

Karmel, Solomon M. 1996. "Securities Markets and China's International Economic Integration," *Journal of International Affairs* 49: 525–556.

Karush, Sarah. 2002. "Selling Off the Power Company: A Test of Russia's Ability to Reform Economy," San *Francisco Chronicle*, December 21. Reprinted in JRL 6612, December 22, 2002.

Katz, Richard. 2003. *Japanese Pheonix: The Long Road to Economic Revival*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Katz, Richard S., and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1: 5–28.

Kaufmann, Daniel. 2004. "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World," in *Global Competitiveness Report 2004–2005*, Geneva: World Economic Forum 2: 83–102.

Kaufmann, Daniel, and Aleksander Kaliberda. 1996. "Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-Socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence," in B. Kaminski, ed., *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobatón. 1999. "Governance Matters," World Bank Policy Research Working Paper 2196, Washington, DC: World Bank. Online at http://www.worldbank.org/wbi/governance/working_papers.htm (viewed July 15, 2001).

Kaufmann, Daniel, Joel S. Hellman, Geraint Jones, and Mark A. Schankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How

Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies," World Bank Policy Research Working Paper 2312, online at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236214 (viewed July 21, 2004).

Keefer, Philip. 1996. "Protection Against a Capricious State: French Investment and Spanish Railroads, 1845-1875," *Journal of Economic History* 56: 170-92.

Keim, Gerald, and Asghar Zardkoohi. 1988. "Looking for Leverage in PAC Markets: Corporate and Labor Contributions Considered," *Public Choice* 58: 21-34.

Kennedy, William. 1983. *O Albany!*, New York: Penguin.

Khan, Mushtaq H. 2002. "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 467-488.

Khan, Mushtaq H., and J. K. Sundaram, eds. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kilby, Christopher. 1995. *Risk Management: An Econometric Investigation of Project Level Factors*, Washington, DC: World Bank, Operations Evaluation Department.

Kim Joongi. 2002. "Clientelism and Corruption in South Korea," in Stephen Kotkin and András Sajó, eds., *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*, Budapest and New York: Central European University Press, pp. 167-185.

Kim Yong Jong. 1994. *Bureaucratic Corruption: The Case of Korea*, 4th edn, Seoul: Chomyung Press.

1997. *Korean Public Administration and Corruption Studies*, 2nd edn, Seoul: Hak Mun Publishing.

King, Dwight Y. 2000. "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?" *Journal of International Affairs* 53: 603-624.

Kipnis, Andrew B. 1997. *Producing Guanxi: Sentiment, Self, and Subculture in a North China Village*, Durham, NC: Duke University Press.

Kiser, Edgar, and Tong Xiaoxi. 1992. "Determinants of the Amount and Type of Corruption in State Fiscal Bureaucracies: An Analysis of Late Imperial China," *Comparative Political Studies* 25: 300-331.

Kitschelt, Herbert. 1986. "Political Opportunity Structures and Political Protest," *British Journal of Political Science* 16: 57-85.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

Klitgaard, Robert, Ronald MacLean-Abaroa, and H. Lindsey Parris. 2000. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, CA: ICS Press; Washington, DC: World Bank Institute.

Klopp, Jacqueline M. 2000. "Pilfering the Public: The Problem of Land Grabbing in Contemporary Kenya," *Africa Today* 47: 7-26.

2002. "Can Moral Ethnicity Trump Political Tribalism? The Struggle for Land and Nation in Kenya," *African Studies* 61: 269-294.

Klussmann, Uwe. 2004. "A Perfidious Double-Edged Strategy," *Der Spiegel*, June 7. Reprinted, *New York Times*, June 7 (translated by Christopher Sultan).

Knack, S., and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics* 7: 207–227.

Knight, Alan. 1996. "Corruption in Twentieth Century Mexico," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America*, Basingstoke: Macmillan, pp. 219–236.

Koo, Hagen, ed., 1993. *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press.

Koo, Hagen. 2002. "Civil Society and Democracy in South Korea," *The Good Society* 11: 40–45.

Kostikov, Vyacheslav. 2003. "Dizzy with Success: Russia - Stability under Threat," *Argumenty I Fakty*, July 16. Reprinted in JRL 7253, July 17.

Kramer, John M. 1977. "Political Corruption in the USSR," *Western Political Quarterly* 30: 213–224.

1998. "The Politics of Corruption," *Current History* 97: 329–335.

Ku, Hok Bun. 2003. *Moral Politics in a South Chinese Village: Responsibility, Reciprocity, and Resistance*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Kung, Hsiao-Hsia, and Maris Gillette. 1993. *Corruption and Abuses of Power During the Reform Era*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Kwong, Julia. 1997. *The Political Economy of Corruption in China*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Lacey, Marc. 2003a. "Kenya's Brand New Day," *New York Times Upfront* 135: 18–21.

2003b. "A Crackdown on Corruption in Kenya Snares Judges," *New York Times*, October 26.

Lambsdorff, Johann Graf. 1999. "The Transparency International Corruption Perceptions Index 1999: Framework Document," Berlin: Transparency International. Online at http://www.transparency.org/cpi/1999/cpi_framework.html (viewed January 5, 2005).

2003a. "How Corruption Affects Productivity," *Kyklos* 56: 457–474.

2003b. "How Corruption Affects Persistent Capital Flows," *Economics of Governance* 4: 229–243.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Adrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government," *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 222–279.

Larraín B., Felipe, and José Tavares. 2004. "Does Foreign Direct Investment Decrease Corruption?" *Cuadernos de Economica* 41: 217–230.

Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal Institutions and Democracy," *Democratization* 7: 21–50.

Lavelle, Peter. 2003. "Opinion: The New and Improved Corruption Equilibrium," *The Russia Journal*, reprinted in JRL 7509, February 12.

Lavrentieva, Victoria. 2002. "Whatever Happened to Those Vouchers?" *Moscow Times*, August 15. Reprinted in JRL 6405, August 15.

Ledeneva, Alena V. 1998. *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking, and Informal Exchange*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Lee, Peter N. S. 1990. "Bureaucratic Corruption during the Deng Xiaoping Era," *Corruption and Reform* 5: 29–47.

Leff, Nathaniel. 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, 7: 8–14.

Leite, Carlos, and Jens Weidmann. 1999. "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth," working paper of the International Monetary Fund.

Leitzel, Jim. 2002. "Corruption and Organized Crime in the Russian Transition," in Michael P. Cuddy and Ruvin Gekker, eds., *Institutional Change in Transition Economies*, Aldershot: Ashgate, pp. 35–54.

Levine, Bertram J. 2004. "Unrecorded Legislative Activities: A Study of How Members of the U. S. House of Representatives Work 'Behind-the-Scenes' to Accomplish Policy and Career Objectives," Ph.D. thesis, Department of Political Science, Rutgers University.

Levy, Brian, and Sahr Kpundeh. 2004. *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, DC: World Bank.

Levy, Daniel C., and Kathleen Bruhn. 2001. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*, Berkeley: University of California Press.

Leys, Colin. 1965. "What is the Problem about Corruption?" *Journal of Modern African Studies* 3: 215–3230.

Li, Ke, Russell Smyth, and Yao Shuntian. 2002. "Institutionalized Corruption and Privilege in China's Socialist Market Economy: A General Equilibrium Analysis," Clayton, Victoria: Monash University, Department of Economics discussion papers, October.

Li Lianjiang. 2001. "Support for Anti-corruption Campaigns in Rural China," *Journal of Contemporary China* 10: 573–586.

Liddle, R. William. 1985. "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions," *Pacific Affairs* 58: 68–90.

1996. "Indonesia's Democratic Past and Future," *Comparative Politics* 24: 443–462.

Lipset, Seymore Martin, and Gabriel Salman Lenz. 2000. "Corruption, Culture, and Markets," in Lawrence J. Harrison and Samuel P. Huntington, eds., *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books, pp. 80–124.

Liu, Alan P. L. 1983. "The Politics of Corruption in the People's Republic of China," *American Political Science Review* 77: 602–623.

Liu, Ch'uang-ch'u, and Rance Pui-leung Lee. 1978. *Bureaucratic Corruption in Nineteenth-Century China*, Hong Kong: Chinese University of Hong Kong, Social Research Centre.

Lo, T. Wing (Tit Wing). 1993. *Corruption and Politics in Hong Kong and China*, Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1993.

Lü Xiaobo. 1999. "From Rank-Seeking to Rent-Seeking: Changing Administrative Ethos and Corruption in Reform China," *Crime, Law, and Social Change* 32: 347–370.

(Lü, Hsiao-Po). 2000. *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Lui, Adam Y. C. 1979. *Corruption in China During the Early Ch'ing Period 1644–1660*, Centre of Asian Studies Occasional Papers and Monographs 39.

Lukas, J. Anthony. 1976. *Nightmare: The Underside of the Nixon Years*, New York: Viking Press.

MacIntyre, Andrew. 2003. "Institutions and the Political Economy of Corruption in Developing Countries," discussion paper, Workshop on Corruption, Stanford University, January 31–February 1.

Makarim, Nono Anwar. 2001. "A Path through the Rainforest: Anti-Corruption in Indonesia," in Wilson International Center for Scholars, "Old Game or New? Corruption in Today's Indonesia," Asia Program Special Report 100, pp. 4–8.

Malley, Michael S. 2003. "Indonesia in 2002: The Rising Cost of Inaction," *Asian Survey* 43: 135–146.

Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mann, Thomas, and Takeshi Sasaki, eds. 2002. *Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience*, Tokyo and New York: Japan Center for International Exchange

Mauro, Paolo. 1998. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research," *Finance and Development* 35: 11–14.

2002. "The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 339–352.

McCoy, Alfred W. 1989a. *Closer Than Brothers: Manhood at the Philippine Military Academy*, New Haven: Yale University Press.

1989b. "Quezon's Commonwealth: The Emergence of Philippine Authoritarianism," in Ruby R. Paredes, ed., *Philippine Colonial Democracy*, New Haven: Yale University Southeast Asia Studies Monograph 32.

1993. "Rent-Seeking Families and the Philippine State: A History of the Lopez Family," in Alfred W. McCoy, ed., *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Madison, WI: University of Wisconsin, Center for Southeast Asian Studies, in cooperation with Ateneo de Manila University Press, pp. 429–536.

McCullagh, Declan. 1998. "Banking with Big Brother," *Wired News*, December 10, online at http://www.wired.com/news/politics/0,1283,16749,00.html (viewed October 1, 2004).

McFaul, Michael. 1995. "State Power, Institutional Change, and the Politics of Privatization in Russia," *World Politics* 47: 210–243.

2001. *Russia's Unfinished Revolution*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

McFaul, Michael, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov. 2004. *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

McKinley, James C. Jr. 2004. "Police Arrest 33 After Lynchings in Mexico City," *New York Times*, November 26.

Mendras, Marie. 1997. "Rule by Bureaucracy in Russia," in Donatella Della Porta and Yves Mény, eds., *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter, pp. 118–131.

Mishima Ko. 1998. "The Changing Relationship between Japan's LDP and the Bureaucracy: Hashimoto's Administrative Reform Effort and its Politics," *Asian Survey* 38: 968–985.

Mitchell, Richard H. 1996. *Political Bribery in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Montesano, Michael J. 2004. "The Philippines in 2003," *Asian Survey* 44: 93–101.

Montinola, Gabriella. 1993. "The Foundations of Political Corruption: Insights from the Philippine Case," *Asian Journal of Political Science* 2: 86–113.

1999. "Politicians, Parties, and the Persistence of Weak States: Lessons from the Philippines," *Development and Change* 30: 739–774.

Moodie, G. C. 1980. "On Political Scandals and Corruption," *Government and Opposition* 15: 208–222.

Moon Chung-In and Kim Song-Min. 2000. "Democracy and Economic Performance in South Korea," in Larry Diamond and Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 139–172.

Moran, Jonathan. 1998. "Corruption and NIC Development: A Case Study of South Korea," *Crime, Law and Social Change* 29: 161–177.

Moran, Jon. 1999. "Patterns of Corruption and Development in East Asia," *Third World Quarterly* 20: 569–587.

Moreno, Alejandro. 2002. "Corruption and Democracy: A Cultural Assessment," *Comparative Sociology* 1: 495–507.

Moroff, Holger. 2002. "American and German Fund-Raising Fiascos and Their Aftermaths," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 687–710.

Morris, Dwight L. 1996. "Take and Switch (Money Talks)," Washington *Post*, April 15, online at http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/campaigns/money/archive/money041596.htm (viewed April 7, 2004).

Morris, Stephen D. 1991. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

1995. *Political Reformism in Mexico: An Overview of Contemporary Mexican Politics*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

1999. "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change," *Third World Quarterly* 20: 623–643.

Mortishead, Carl. 2003. "Power Struggle Follows Shift in Influence towards Oligarchs," *The Times* (London), September 18. Reprinted in JRL 7329, September 18.

Moss, David. 1995. "Patronage Revisited: The Dynamics of Information and Reputation," *Journal of Modern Italian Studies* 1: 1.

Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer, and Robert W. Vishny. 1993. "Why is Rent Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review* 83: 409–414.

Myers, Steven Lee. 2002a. "A Russian Crime Drama Deepens with Arrests," *New York Times*, November 21.

2002b. "Russia Glances to the West for Its New Legal Code," *New York Times*, July 1.

Myrdal, Gunnar. 2002. "Corruption as a Hindrance to Development in South Asia," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 265–279.

Neher, Clark D. 1994. "Asian Style Democracy," *Asian Survey* 34: 949–961.

Nelken, David. 1996. "The Judges and Political Corruption in Italy," *Journal of Law and Society* 23: 95–112.

New York Times. 2004. "Berlusconi Acquitted of Corruption Charges," December 10.

Nye, J. S. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 61: 417–427.

Nyong'o, P. Anyang'. 1989. "State and Society in Kenya: The Disintegration of the Nationalist Coalitions and the Rise of Presidential Authoritarianism 1963–78," *African Affairs* 88: 229–251.

O'Donnell, Guillermo. 2001. "Illusions about Consolidation," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 113–130.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 1998. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: United Nations Development Program, and Paris: OECD Development Centre.

2003. "Anti-Bribery Convention: Entry into Force," online at http://www.oecd.org/document/12/0,2340,en_2649_37447_2057484_1_1_1_37447,00.html (viewed January 9, 2005).

Oi, Jean C. 1991. "Partial Reform and Corruption in Rural China," in Richard Baum, ed., *China's Post-Mao Reforms: A Comparative Assessment*, New York: Routledge, pp. 143–161.

O'Leary, Cornelius. 1962. *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1968–1911*, Oxford: Clarendon Press.

Opensecrets.org. 2001. "Bankruptcy," March 15, online at http://www.opensecrets.org/news/bankruptcy/index.htm (viewed April 6, 2004).

2004a. "Benefiting from the Benefit?" March 26, online at http://www.capitaleye.org/inside.asp?ID=124. (viewed April 6, 2004).

2004b. "Tracking the Payback," online at http://www.opensecrets.org/payback/index.asp (viewed April 6, 2004).

Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin. 2002. *Vital Statistics on Congress 2001–2002*, Washington, DC: American Enterprise Institute, online at http://www.cfinst.org/studies/vital/3-3.htm (viewed February 6, 2003).

Papyrakis, Elissaios, and Reyer Gerlagh. 2004. "The Resource Curse Hypothesis and its Transmission Channels," working paper: Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit Amsterdam, online at http://130.37.129.100/ivm/organisation/staff/papers/Papyrakis_and_Gerlagh.pdf (viewed November 30, 2004).

Park Byeog-Seog. 1995. "Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics," *Asian Perspective* 19: 163–193.

Pascha, Werner. 1999. "Corruption in Japan: An Economist's Perspective," based on discussant comments for panel on "Shadow Politics: Political Corruption in Japan," Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Boston, online at http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/download/doc/paper23.pdf (viewed January 5, 2005).

Pasquino, G., and P. McCarthy, eds. 1993. *The End of Post-War Politics in Italy: The Landmark 1992 Elections*, Boulder, CO: Westview Press.

Pastor, Robert. A. 2000. "Exiting the Labyrinth," *Journal of Democracy* 11: 20–24.

PCIJ (Philippine Center for Investigative Journalism). 2000. "Can Estrada Explain His Wealth? The State of the President's Finances," Philippine Center for Investigative Journalism, online at http://www.pcij.org/stories/2000/erapwealth.html (viewed January 5, 2005).

Pei Minxin. 1999. "Will China Become Another Indonesia?" *Foreign Policy* 116: 94–108.

2002. "China's Governance Crisis," *Foreign Affairs* 81: 96–109.

Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Ithaca: Cornell University Press.

Peng, David R. Yusheng. 2004. "Kinship Networks and Entrepreneurs in China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology* 109: 1045–74.

People's Daily Online. 2001a. "Corruption Crackdown Gathers Pace," March 18, online at http://fpeng.peopledaily.com.cn/200103/18/eng20010318_65274.html (viewed October 9, 2003).

2001b. "Details of Xiamen Smuggling Case Exposed," July 26, online at http://english.peopledaily.com.cn/200107/25/eng20010725_75780.html (viewed October 9, 2003).

2002a. "Customs Pinpoint Smuggling-Infested Areas in China," January 24, online at http://english.peopledaily.com.cn/200201/24/eng20020124_89275.shtml (viewed May 13, 2005).

2002b. "Anti-Corruption Struggle Fruitful: Top Judge, Procurator," March 11, online at http://english.peopledaily.com.cn/200203/11/eng20020311_91882.shtml (viewed October 9, 2003).

Percival, Lindsay. 1997. "Albania: Pyramid Schemes Common across Eastern Europe," *RFE/RL Features*, January 16, online at http://www.rferl.org/nca/features/1997/01/F.RU.970116172653.html (viewed May 17, 2003).

Perry, Elizabeth J. 1999. "Crime, Corruption, and Contention," in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, eds., *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 308–329.

Peters, J. G., and Welch, S. 1978. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory," *American Political Science Review* 72: 974–984.

Pharr, Susan J. 2000. "Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies," in Pharr and Putnam, eds., *Disaffected Democracies*, pp. 173–201.

2005. "Contributions, Covenants, and Corruption: Politicians and Society in Japan," in Michael Johnston, ed., *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, pp. 23–32.

Pharr, Susan J., and Robert D. Putnam, eds. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Philp, Mark. 1987. "Defining Corruption: An Analysis of the Republican Tradition," International Political Science Association research roundtable on political finance and political corruption, Bellagio, Italy.

1997. "Defining Political Corruption," in Paul Heywood, ed., *Political Corruption*, Oxford: Blackwell, pp. 20–46.

2002. "Conceptualizing Political Corruption," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 41–57.

Pizzorno, A. 1993. *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.

Political Graveyard. 2004. "Politicians in Disgrace," Biographical Entries, online at http://politicalgraveyard.com/special/trouble-disgrace.html (viewed April 7, 2004).

Pollingreport.com. 2004. "Government and Politics," online at http://www.pollingreport.com/politics.htm. (viewed December 13, 2004).

Popov, Vladimir. 2002. "Strong Institutions are More Important than the Speed of Reform," in Michael P. Cuddy and Ruvin Gekker, eds., *Institutional Change in Transition Economies*, Aldershot: Ashgate, pp. 55–71.

Poteete, Amy R. 2003. "When Professionalism Clashes with Local Particularities: Ecology, Elections and Procedural Arrangements in Botswana," *Journal of Southern African Studies*, 29: 461–485.

Preston, Julia, and Sam Dillon. 2004. *Opening Mexico: The Making of a Democracy*, New York: Farrar, Straus, and Giroux.

Pribylovsky, Vladimir. 2003. "Oligarchs of the Putin Era: A Brief Guide to the Russian Oligarchic System," *Smysl*, May 1–15. Translation reprinted in JRL 7167, May 5, 2003.

Przeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Literature* 7: 51–69.

Pujas, Véronique, and Martin Rhodes. 2002. "Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain, and France," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 739–760.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.

Pye, Lucian W. 1997. "Money Politics and Transitions to Democracy in East Asia," *Asian Survey* 37: 213–228.

Quah, Jon S. T. 2003. *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, Singapore: Eastern Universities Press.

Rahman, Aminur, Gregory Kisunko, and Kapil Kapoor. 2000. "Estimating the Effects of Corruption," Policy Research Working Paper 2479, Washington, DC: World Bank.

Rauch, James. 1995. "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era," *American Economic Review* 85: 968–979.

Reddaway, Peter, and Dmitri Glinski. 2001. *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Reed, Bradley Ward. 2000. *Talons and Teeth: County Clerks and Runners in the Qing Dynasty*, Stanford: Stanford University Press.

Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2002. "Measuring and Understanding Corruption at the Micro Level," in Donatella Della Porta and Susan Rose-Ackerman, eds., *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*, Frankfurt: Nomos Verlag.

Reut, Andrei, and Oleg Rubnikovich. 2003. "Prosecutor General's Office Versus a Member of 'Yeltsin's Family,'" *Gazeta*, July 15. Translation reprinted in JRL 7249, July 15, 2003.

Rhodes, Martin. 1997. "Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption," in Martin J. Bull and Martin Rhodes, *Crisis and Transition in Italian Politics*, London: Frank Cass.

RIA RosBusiness Consulting. 2003. "Russian Capital Flies Back Home," JRL 7471, December 16.

Riedinger, Jeffrey. 1995. "The Philippines in 1994: Renewed Growth and Contested Reforms," *Asian Survey* 35: 209–216.

Ringuet, Daniel Joseph, and Elsa Estrada. 2003. "Understanding the Philippines' Economy and Politics since the Return of Democracy in 1986," *Contemporary Southeast Asia* 25: 233–240.

Roberts, Clayton. 1966. *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge: Cambridge University Press.

Robertson-Snape, Fiona. 1999. "Corruption, Collusion, and Nepotism in Indonesia," *Third World Quarterly* 20: 589–602.

Rodrik, Dani, ed. 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Root, Hilton L. 1996. *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*, New York: Asian Development Bank and Oxford University Press.

Rosbalt. 2003. "Russian Businessmen Spend up to USD 33 Billion a Year on Bribes," JRL 7353, October 5.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academic Press.

1999. *Corruption and Government*, New York: Cambridge University Press.

2002. "When is Corruption Harmful?" in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 353–371.

Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. 1996. *The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys*, Washington, DC: World Bank Development.

Ross, Stanley D. 1992. "The Rule of Law and Lawyers in Kenya," *Journal of Modern African Studies* 30: 421–442.
Rotberg, Robert I. 2004. "Strengthening African Leadership: There is Another Way," *Foreign Affairs*, 83: 14–18.
Round, John. 2002. "The Business of Politics in Magadan," *RFE/RL Newsline*, October 22. Reprinted in JRL 6506, October 22.
Rubinstein, W. D. 1983. "The End of 'Old Corruption' in Britain 1780–1860," *Past and Present* 101: 55–86.
Rustow, Dankwart A. 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2: 337–363.
Ruzindana, Augustine. 1997. "The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda," in Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*, Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 133–145.
Ryabov, Andrei. 2003. "The Decline of the Family: Competition and Rivalry among Elites in Russia Should Continue," Vremya *MN*, August 8. Translated in JRL 7281, August 8.
Ryklin, Alexander. 2003. "Politics and Business: The Kremlin Has Failed to Cleanse Russian Politics of Big Business," *Yezhenedelny Zhurnal*, January 2. Translation by A. Ignatkin reprinted in JRL 7030, January 23.
Sachs, J., and A. M. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review* 45: 827–838.
Samatar, Abdi Ismail, and Sophie Oldfield. 1995. "Class and Effective State Institutions: The Botswana Meat Commission," *Journal of Modern African Studies* 33: 651–668.
Samuels, Richard J. 2001. "Kishi and Corruption: An Anatomy of the 1955 System," Cardiff, CA: Japan Policy Research Institute, working paper 83, online at http://www.jpri.org/WPapers/wp83.html (viewed January 5, 2005).
Sandholtz, Wayne, and William Koetzle. 2000. "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade Source," *International Studies Quarterly* 44: 31–50.
Satter, David. 2003. *Darkness at Dawn: The Rise of the Russian Criminal State*, New Haven: Yale University Press.
Schlesinger, Thomas J., and Kenneth J. Meier. 2002. "Variations in Corruption among the American States," in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston, eds., *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3rd edn, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 627–644.
Schneider, Ben Ross. 1998. "Elusive Synergy: Business–Government Relations and Development," *Comparative Politics* 31: 101–122.
Schopf, James C. 2001. "An Explanation for the End of Political Bank Robbery in the Republic of Korea," *Asian Survey* 41: 693–715.
Schoppa, Leonard. 2001. "Japan, the Reluctant Reformer," *Foreign Affairs* 76–90.
Schwartz, Charles A. 1979. "Corruption and Political Development in the U.S.S.R.," *Comparative Politics* 11: 425–443.
Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Seabrook, Jeremy. 1998. "Corruption, Collusion, Nepotism," *New Statesman*, October 9: 20–21.

Seagrave, Sterling. 1988. *The Marcos Dynasty*, New York: Harper & Row.

Seibel, Wolfgang. 1997. "Corruption in the Federal Republic of Germany Before and in the Wake of Reunification," in Donatella Della Porta and Yves Mény, eds., *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter, pp. 85–102.

Seligmann, Albert L. 1997. "Japan's New Electoral System," *Asian Survey* 37: 409–428.

Seligson, Mitchell A. 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries," *Journal of Politics* 64: 408–433.

Seyf, Ahmad. 2001. "Corruption and Development: A Study of Conflict," *Development in Practice* 11: 597–605.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2000. "Algunas Puntualizaciones" (press release on elimination of secret presidential funds), October 22.

Shefter, Martin. 1976. "The Emergence of the Political Machine: An Alternative View," in Willis D. Hawley, ed., *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Shelinov, Roman. 2003. "Who Has Stolen What in Russia: Review of the Annual Report of the Prosecutor General's Office," translation reprinted in JRL 7096, March 9.

Shelley, Louise. 2001. "Crime and Corruption," in Stephen White, Alex Pravda, and Zvi Gitelman, eds., *Developments in Russian Politics*, Durham, NC: Duke University Press, pp. 239–253.

2005. "Civil Society Mobilized against Corruption: Russia and Ukraine," in Michael Johnston, ed., *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, pp. 3–21.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman. 2004. "A Normal Country," *Foreign Affairs* 83: 20–38. Also available as NBER working paper 10057, October 2003, online at http://papers.nber.org/papers/w10057 (viewed June 14, 2004).

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108: 599–617.

Sidel, John T. 1997. "Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu," *Journal of Asian Studies* 56: 947-966.

2000. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Simis, Konstantin. 1982. *USSR - The Corrupt Society: The Secret World of Soviet Capitalism*, New York: Simon and Schuster.

Sinclair, Barbara. 2000. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 2nd edn, Washington, DC: CQ Press.

Sindzingre, Alice. 2005. "Social Networks, States, and Rents: Contrasting Corruption in Africa and Asia," in Michael Johnston, ed., *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*, Lanham, MD: University Press of America, pp. 33–60.

Singleton, Solveig. 1999. "Know Your Customer: Know Your Comrade," Cato Institute: Publications, February 4, online at http://www.cato.org/dailys/02-04-99.html (viewed October 1, 2004).

Snyder, James. 1992. "Long-term Investing in Politicians; Or, Give Early, Give Often," *Journal of Law and Economics* 35: 15–43.

Stanley, Peter W. 1974. *A Nation in the Making: The Philippines and the United States, 1899–1921*, Cambridge: Harvard University Press.

Steinberg, David I. 2000. "Continuing Democratic Reform: The Unfinished Symphony," in Larry Diamond and Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 203–238.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*, New York: W.W. Norton.

Su Ya and Jia Lusheng. 1993. *White Cat and Black Cat*, Guangzhou: Huacheng Press.

Sun, Yan. 1999. "Reform, State, and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?" *Comparative Politics* 32: 1–20.

2001. "The Politics of Conceptualizing Corruption in Reform China," *Crime, Law and Social Change* 35: 245–270.

2004. *Corruption and Market in Contemporary China*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Sun-Star (Manila). 2003. "Imelda Marcos Expected to Be in Jail Next Year: Gov't," September 22, online at http://www.sunstar.com.ph/static/net/2003/09/22/ (viewed January 5, 2005).

Szilágyi, Ákos. 2002. "Kompromat and Corruption in Russia," in Stephen Kotkin and Andras Sajo, eds., *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*, Budapest and New York: Central European University Press, pp. 207–231.

Tachino, Junji. 1999. "Political Corruption and Governmental Credibility in Japan," University of California-San Diego, Research Program on the Pacific Rim, working paper, online at http://orpheus.ucsd.edu/las/studies/pdfs/tachino.pdf (viewed January 5, 2005).

Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 2002a. "Corruption, Growth, and Public Finance," in George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 197–222.

2002b. "Corruption, Public Investment, and Growth," in George T. Abed and Sanjeev Gupta, eds., *Governance, Corruption, and Economic Performance*, Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 280–299.

Tat Yan Kong. 1996. "Corruption and its Institutional Foundations: The Experience of South Korea," *IDS Bulletin* 27: 2.

Tavernise, Sabrina. 2002a. "Handful of Corporate Raiders Transform Russia's Economy," *New York Times*, August 13.

2002b. "Police for Hire in Russia's Business Jungle," *New York Times*, July 28.

2003a. "A Russian Tilts at Graft (It Could Be a Quixotic Task)," *New York Times*, February 10.

2003b. "A Crackdown on an Oil Tycoon Shakes Up Russian Politics," *New York Times*, July 22.

Thayer, George. 1973. *Who Shakes the Money Tree? American Campaign Financing Practices from 1789 to the Present*, New York: Simon and Schuster.

Theobald, Robin. 1990. *Corruption, Development and Underdevelopment*, Durham, NC: Duke University Press.

Thompson, Dennis F. 1993. "Mediated Corruption: The Case of the Keating Five," *American Political Science Review* 87: 369-381.

1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, DC: Brookings Institution.

Torgler, Benno. 2003. "Tax Morale in Central and Eastern European Countries," presented at a conference on Tax Evasion, Trust, and State Capacity, University of St. Gallen, Switzerland, October 17-19.

Tornell, Aaron. 2002. "Economic Crises and Reform in Mexico," in Stephen Haber, ed., *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America*, Stanford, CA: Hoover Institution Press 5: 127-150.

Toro, Maria Celia. 1998. "The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico," in Elizabeth Joyce and Carlos Malamud, eds., *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Basingstoke: Macmillan, pp. 133-145.

Transparency International. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, TI Source Book 2000*. Berlin: Transparency International.

Treisman, Daniel. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study," *Journal of Public Economics* 76: 399-457.

Trent, Logan. 1981. *The Credit Mobilier*, New York: Arno Press.

Troy, Gil. 1997. "Money and Politics: The Oldest Connection," *The Wilson Quarterly* 21: 14-32.

Tsie, Balefi. 1996. "The Political Context of Botswana's Development Performance," *Journal of Southern African Studies* 22: 599-616.

Tulchin, Joseph S., and Andrew D. Selee, eds. 2003. *Mexico's Politics and Society in Transition*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

UNDP (United Nations Development Program). 1997. "Corruption and Good Governance," New York: UNDP Bureau for Policy and Programme Support.

United States, Department of Justice. 1995. "Former Congressman Donald E. Lukens Indicted for Bribery" (February 23: Criminal Release #103), online at http://www.usdoj.gov/opa/pr/Pre_96/February95/103.txt.html (viewed April 7, 2004).

United States, Federal Election Commission. 1995. *Twenty Year Report*, online at http://www.fec.gov/pages/20year1.htm (viewed January 5, 2005).

1996. "National Voter Turnout in Federal Elections: 1960-1996," online at http://www.fec.gov/pages/htmlto5.htm (viewed December 13, 2004).

2000. "Voter Registration and Turnout 2000," online at http://www.fec.gov/pages/2000turnout/reg&to00.htm (viewed February 6, 2003).

2001a. "FEC Reports on Congressional Financial Activity for 2000," online at http://www.fec.gov/press/press2001/051501congfinact/051501congfinact.html (viewed April 6, 2004).

2001b. "PAC Activity Increases in 2000 Election Cycle," online at http://www.fec.gov/press/press2001/053101pacfund/053101pacfund.html (viewed April 6, 2004).

2004a. "The FEC and the Federal Campaign Finance Law," online at http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml (viewed December 13, 2004).
2004b. "Campaign Finance Reports and Data," online at http://herndon1.sdrdc.com/ (viewed December 13, 2004).
United States, President. 1901. *Immorality and Political Grafting of Roman Catholic Priests in the Philippine Islands: Extracts from [the] Message of the President of the United States*, Girard, KS: B. Rogers.
United States, Senate. 2004. "Senator Ousted," Art & History, Historical Minutes 1878–1920, online at http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Senator_Ousted.htm (viewed April 5, 2004).
USAID (United States Agency for International Development). 1998. *USAID Handbook for Fighting Corruption*, Washington, DC: USAID Center for Democracy and Governance.
Uslaner, Eric M. 2003. "Tax Evasion, Trust, and the Strong Arm of the Law," presented at a conference on Tax Evasion, Trust, and State Capacity, University of St. Gallen, Switzerland, October 17–19.
Vaksberg, Arkady. 1992. *The Soviet Mafia*, New York: St. Martin's Press.
Van Inwegen, Patrick. 2000. "The Domestic Determinants of Mexico's Constrained Foreign Policy," paper presented at the 26th Annual Third World Conference, Chicago, March 15–18.
Varese, Federico. 1997. "The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia," *Political Studies* 45: 579–596.
2001. *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*, Oxford: Oxford University Press.
Voice of America. 2000. "China Corruption," online at http://www.fas.org/news/china/2000/000308-prc1.htm (viewed October 9, 2003).
Volkov, Vadim. 2002. *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.
Wagle, Swarnim, and Parmesh Shah. 2003. "Bangalore, India: Participatory Approaches to Budgeting and Public Expenditure Management," Social Development Notes 70, Washington, DC: World Bank.
Waquet, Jean-Claude. 1996. "Some Considerations on Corruption, Politics and Society in Sixteenth and Seventeenth Century Italy," in Walter Little and Eduardo Posada Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America*, Basingstoke: Macmillan, pp. 21–40.
Warren, James Francis. 1985. *The Sulu Zone, 1768–1898*, Quezon City: New Day Publishers.
Waters, Sarah. 1994. "'Tangentopoli' and the Emergence of a New Political Order in Italy," *West European Politics*, January 17.
Wawro, Gregory. 2001. "A Panel Probit Analysis of Campaign Contributions and Roll-Call Votes," *American Journal of Political Science* 45: 563–579.
Weber, Max. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Translated by Talcott Parsons, New York: Scribner.
Webman, Jerry A. 1973. "Political Institutions and Political Leadership: Black Politics in Philadelphia and Detroit," New Haven, CT: Yale University, Department of Political Science, unpublished manuscript.

Wedel, Janine R. 2001. "Corruption and Organized Crime in Post-Communist States: New Ways of Manifesting Old Patterns," *Trends in Organized Crime* 7: 3–61.

Wedeman, Andrew. 1997a. "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines," *The Journal of Developing Areas* 31: 457–478.

1997b. "Stealing from the Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis," *China Quarterly* 152: 805–831.

2004. "Great Disorder under Heaven: Endemic Corruption and Rapid Growth in Contemporary China," *The China Review* 4: 1–32.

Wei, Shang-Jin. 1997. "Why is Corruption So Much More Taxing than Tax? Arbitrariness Kills," *NBER Working Paper* 6030.

1999. *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?* Washington, DC: World Bank, Development Research Group, Public Economics. Policy research working paper 2048. http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS2000/series/wps2048/wps2048.pdf (viewed July 2, 2001).

2000. "How Taxing is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics* 82: 1–11.

Weingast, Barry. 1993. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149: 286–311.

Weir, Fred. 2002. "In Post-Soviet Russia, Politics Proves Perilous Profession," *Christian Science Monitor*, December 27.

2003. "Open Season on Russia's Tycoons," *Christian Science Monitor*, July 17.

Williams, James W., and Margaret E. Beare. 1999. "The Business of Bribery: Globalization, Economic Liberalization, and the 'Problem' of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 32: 115–146.

Williams, Robert J. 2000. *Political Scandals in the USA*, Chicago: Fitzroy Dearborn.

Wilson, James Q. 1960. *Negro Politics: The Search for Leadership*, Glencoe, IL: Free Press.

Wines, Michael. 2002. "Muckraking Governor Slain by Sniper on Moscow Street," *New York Times*, October 19.

Wong, Linda. 2004. "Market Reforms, Globalization and Social Justice in China," *Journal of Contemporary China* 13: 151–171.

Woo, Jung Eun (Meredith Woo-Cumings). 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press.

Woo-Cumings, Meredith., ed., 1999a. *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

1999b. "The State, Democracy, and the Reform of the Corporate Sector in Korea," in T. J. Pempel, ed., *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Woodall, Brian. 1996. *Japan under Construction: Corruption, Politics, and Public Works*, Berkeley: University of California Press.

World Bank. 1997. "Helping Countries Combat Corruption," Washington, DC: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Program.

World Factbook Online, 2004a. "Indonesia," online at http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/id.html (viewed July 25, 2004).

2004b. "Kenya," online at http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ke.html (viewed July 22, 2004).

Wright, John R. 1996. *Interest Groups and Congress*, Boston: Allyn and Bacon.

Yablokova, Oksana. 2002. "State Duma Deputy Victim of Ambush," *St. Petersburg Times*, August 23, http://www.sptimesrussia.com/archive/times/797/top/t_7212.htm (viewed June 4, 2004).

Yao Shuntian. 2002. "Privilege and Corruption: The Problems of China's Socialist Market Economy," *American Journal of Economics and Sociology* 61: 279–299.

Your Congress. 2004. "Daily Traficant," online at http://www.yourcongress.com/section.asp?section=Daily_Traficant (viewed April 5, 2004).